

LA GRAVE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Dr. Juventino V. CASTRO Y CASTRO *

Para comprender el tema de la grave violación de garantías, primero habrá que dilucidar cuáles son las garantías constitucionales, y posteriormente entender cómo y por qué pueden violarse *gravemente*.

No sólo en nuestro país, sino en todos los civilizados del mundo que se constituyan en un Estado de Derecho, existen y se reconocen *los derechos fundamentales de los individuos*. Se entiende por éstos los derechos que soportan y reafirman los atributos de los seres humanos. O sea, aquéllos que se refieren a la dignidad y calidad destacada de los seres racionales.

De distintos modos se ha denominado a tales *derechos*. Ya desde los más remotos tiempos, y dentro de las disciplinas filosóficas —especialmente en la ética—, religiosas, políticas y jurídicas se les denominó *libertades*. A fines del siglo XVIII nace en Francia la denominación *derechos del hombre y del ciudadano*. Desde mediados de este siglo XX se ha destacado el concepto de *derechos humanos*.

Pero el verdadero concepto técnico jurídico es el de *derechos públicos subjetivos*, en contraste con los *derechos privados*. Aquéllos nacen con el individuo, y por el simple hecho de existir. Los segundos se heredan, se adquieren o se adjudican, partiendo de una situación concreta, y pueden perderse o transmitirse también a virtud de circunstancias igualmente determinables. Los primeros son congénitos e inalienables; los segundos adquiribles y negociables.

Los derechos públicos subjetivos —si bien tienen una naturaleza ontológica—, sólo pueden ser referidos, en muchas formas, a un documento constitucional que se otorgue un pueblo. Por ello yo prefiero hablar en todo momento de *garantías constitucionales*.

* Profesor de Garantías en Materia Penal en la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho de la UNAM. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cierto es que este término igualmente encierra un mal entendido, una ambigüedad, ya que una cosa es el derecho fundamental que es motivo de una especial protección, y otra el procedimiento asegurador del respeto a ese derecho, lo cual permite afirmar que el mismo está *garantizado*. O sea, para referir el problema a nuestra realidad: los *derechos esenciales* están mencionados en los veintinueve primeros artículos de nuestra Constitución; y otra es la *garantía* de ellos, que está prevista en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política, que nosotros bautizamos como *juicio de amparo*. Una es la facultad y otro el aseguramiento de su respeto y ejercicio.

Soslayo problemas quizás muy importantes, pero que no son propios de esta exposición, como lo es el análisis de si esos derechos o garantías, por ser propias de los humanos, *existen* o son *reconocidos*; si al lado de las *garantías individuales* aparecen o no *garantías sociales*; si fuera de los 29 primeros artículos hay o no garantías constitucionales que deban protegerse mediante la acción de amparo. Son temas que merecerían un especial análisis, pero que rebasan mi modesto ensayo. Espero haber dejado ya bien explicada la naturaleza y el origen de las garantías constitucionales: los derechos profundos de la persona humana.

Pero reconocer, establecer o enunciar unos derechos a respetar, no es lo mismo que hacer efectivo ese respeto. Nuestro sistema mexicano establece y reconoce no una, sino varias formas jurídicas para lograr esa fortaleza de los derechos. Mi primera tarea, por lo tanto, es mencionar y hacer una breve consideración de las formas de obtener la prevalencia de los derechos fundamentales.

En primer lugar debe mencionarse —y al más alto nivel—, a nuestro *juicio de amparo*, el que se ideó por Manuel Crescencio Rejón para Yucatán, y se acogió con excelencia por Mariano Otero para lo federal, en la década de los cuarentas del siglo pasado. Aquél que prácticamente ha sido acogido —en su pureza o con matices—, por toda Iberoamérica y España. El especialmente reconocido, como el modelo a seguir, por la Organización de las Naciones Unidas, por la Organización de Estados Americanos, y por la Comunidad Europea.

Simplificándolo: El *amparo* parte de la base de que las personas pueden llevar a cabo cualquier acto que no esté expresa, clara y específicamente prohibido por una ley que, como todas, debe ajustarse a los límites indicados en nuestro texto constitucional de manera genérica. En cambio las autoridades públicas —aquéllas que detentan una

porción del poder público—, no pueden realizar una actividad que no esté expresa y claramente autorizada por una norma general que, al igual que la referente a los individuos, debe inscribirse totalmente en nuestra Constitución Política, en nuestro Pacto Federal.

Bajo tal principio, los primeros artículos de dicho texto constitucional describen en generalidad los derechos fundamentales a que me he referido con anterioridad, los cuales se instituyen como garantías constitucionales. Estando, finalmente, a cargo y bajo la responsabilidad de la Suprema Corte la interpretación auténtica y final del mandato constitucional —auxiliada por magistrados de circuito y jueces de distrito—, es la propia Suprema Corte la que puede de hecho fijar el alcance, el contenido, y aun la extensión de tales derechos básicos, según interesante movimiento interpretativo que no me es posible ahondar.

Por tanto, y en resumen, no sólo se enumeran los derechos esenciales de las personas, sino que éstos son reclamables —como garantía constitucional: la primera y mayor—, mediante el ejercicio de una acción procesal de amparo, al alcance no sólo de los ciudadanos sino de cualquier persona que se encuentre dentro de los presupuestos o elementos de dicha acción procesal constitucional.

Con frecuencia se ha afirmado que la acción de amparo, admite la posibilidad —cuando es procedente—, de que un órgano jurisdiccional ponga en predicamento la validez de un acto de autoridad, ya que puede concluir con una sentencia que anule dicho acto de autoridad, y retrotraiga la situación jurídica que existía al momento en que se llevó a cabo el acto u omisión de la autoridad; todo lo cual, en realidad, es un procedimiento que pone en predicamento al poder público porque la autoridad responsable está normalmente revestida de un poder político para ejecutar actos que pueden llegar a afectar a las personas. Y cuando el Poder Judicial anula los actos del propio Poder Judicial (federal o local), del Poder Ejecutivo (también federal o local), u ordena la inaplicabilidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ordenando su *no acatamiento*, en realidad aparentemente rompe con la Teoría del poder, y coloca al Judicial por encima de los otros dos Poderes Federales, o de alguno de los tres poderes locales en sus niveles estadual y municipal.

Por supuesto ésta es una singular manera de ver el fenómeno del amparo, y cada analista puede llegar a sus propias conclusiones.

Yo siempre he sostenido que ninguna rama del Poder Público supe-
ra a otro u otros. Lo que sí es una realidad es que la Constitución crea

los Poderes y está por encima de ellos. Regula las facultades, las atribuciones y las obligaciones; fija sus límites; da las bases para la acción concertada; y de ninguna manera puede concluirse que por regular al Poder en alguna forma lo anula. Por ejemplo: si no se permite a la Suprema Corte legislar, de ninguna manera ésta podría afirmar que a ella se le limita su poder o se le somete al Legislativo. Simplemente regula el principio contenido en el artículo 39 constitucional que dispone que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Aclara en el artículo 41 que el pueblo ejerce su soberanía no directamente sino por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, y en los términos que respectivamente se establecen por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, siempre y cuando estas últimas no contravenzan las estipulaciones del Pacto Federal.

La conclusión que podemos sacar es que el poder público que dimana del pueblo, y que lógicamente lo distribuye en ciertas ramas y órganos de éstas, no por ello constituye una donación que el pueblo hace de su propia soberanía, sino simplemente ordena instrumentar la distribución, lo cual permite fluidamente ejercer el Poder, quien siempre debe atenerse a las normas y al espíritu de la Constitución federal, lo cual indica que debe crearse un ordenamiento (y efectivamente se creó bajo el genio de Rejón y de Otero), que ponga un límite al indebido e inconstitucional ejercicio de una atribución pública por parte de las autoridades concretas, y para ello crea la *acción de amparo*, que no limita, ni anula, sino que *encausa* al poder público en beneficio del pueblo soberano.

Cuando las autoridades no respetan sino ignoran los derechos fundamentales que otorga la Constitución —por acción o por omisión—, de acuerdo con nuestra terminología existe lo que llamamos una *violación de garantías*, que no es más que la declaración de que una autoridad no ajustó sus actos o sus conductas a las disposiciones constitucionales, y que éstas no deben obedecerse. Creo que en esta forma se está poniendo de manifiesto la primera —y la más alta—, de las maneras de respetar las garantías constitucionales: mediante acciones de los particulares, y en contra de actos de autoridad, y conceptuándose el no respeto de las garantías constitucionales por las autoridades responsables.

Pero la violación de garantías puede llevarse a cabo no por actos de una autoridad sino por actuación de otro particular. En estos casos no funciona el juicio de amparo sino las estipulaciones del Código Penal. El Código Penal para el Distrito Federal, que es aplicable en toda la República en materia de fuero federal, en su artículo 364 señala en su fracción II la pena aplicable: "Al que de alguna manera viole, con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidos por la Constitución General de la República en favor de las personas".

Es entendible este distinto tratamiento. Cuando se anula el acto de una autoridad en virtud de una resolución firme de los órganos de amparo, por ese solo hecho ni se destituye ni se castiga a la autoridad responsable por el hecho de haberse encontrado que su conducta no estuvo apegada a las disposiciones constitucionales. El amparo contempla al acto y le quita su rigor obligatorio, pero no juzga de la autoridad pública de la cual emanó el acto o la omisión.

En cualquier forma, y para superar cualquier mal entendido que a este respecto pudiera existir, habrá que recordar que el artículo 198 de la Ley de Amparo dispone: "Los jueces de distrito, las autoridades judiciales de los Estados, del Distrito Federal, en funciones de aquéllos, los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son responsables en los juicios de amparo por los delitos o faltas que cometan, ya en la sustanciación de éstos, ya en las sentencias, en los términos que los definen y castiga el Código Penal para el Distrito Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como este capítulo". A su vez, el artículo 209, precisa: "Fuera de los casos señalados en los artículos anteriores, cuando la autoridad responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo será sancionada en la forma precisada en el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia, por los actos u omisiones ahí previstos".

Finalmente, el artículo 210 de la propia Ley Reglamentaria ordena: "Siempre que al concederse definitivamente al quejoso el amparo de la Justicia Federal apareciere que la violación de garantías cometidas constituyere delito, se hará la consignación del hecho al Ministerio Público".

Por ello se ha dicho con frecuencia que el juicio de amparo no es un juicio de responsabilidades, sino únicamente de una evaluación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos de una auto-

ridad. Pero todo esto separado de ese mismo juicio, y sin que se invada así al proceso penal, ni se evalúe penalmente al acto reclamado, lo cual es misión exclusiva del Ministerio Público Federal. El amparo se limita, cuando la acción es procedente y fundada, a anular el acto y a restituir al quejoso en el pleno disfrute de sus garantías constitucionales. Todo ello con base en las disposiciones anteriormente referidas.

En cambio, en materia penal, sí se contempla concreta el acto violatorio de los particulares, y a la inversa del amparo el juicio penal no juzga de tal acto en sí, para anularlo o confirmarlo, sino tan sólo a la conducta del transgresor de las garantías constitucionales, y con la finalidad de sancionarlo, si el delito se demuestra que es existente y el procesado pleno responsable del mismo.

Es otra forma distinta de contemplar la violación de garantías constitucionales, y de proceder en contra del acto violatorio, en un terreno totalmente distinto al juicio constitucional por excelencia como lo es el de amparo.

Afirmándose por algunos grupos que el juicio de amparo no ha logrado llenar su cometido para obtener el cabal respeto a los derechos humanos, y por otra parte que en la persecución de los delitos las procuradurías generales de justicia —federal y locales—, los agentes del Ministerio Público y los agentes de la policía llamada *judicial* con frecuencia llevan a cabo esa inoperancia del respeto a los derechos humanos reconocidos constitucionalmente, y ante la fascinación de una institución escandinava conocida como el *ombudsman*, creada en otros países de cultura distinta a la nuestra, para obtener ese respeto, obviamente porque en ellos no se ha adoptado nuestro juicio de amparo, nace en México primero la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y como imitación de ella o como antecedente de la misma, las comisiones estatales, y hasta las municipales, de derechos humanos.

No satisfechos quienes idearon esa incorporación al funcionamiento total de esos organismos hechos en forma reglamentaria, se propuso y logró hacer una reforma constitucional que entró en vigor a fines de enero de mil novecientos noventa y dos, agregándose un apartado B al artículo 102 bajo el tenor siguiente:

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisio-

nes de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

Como se ve el propósito de la reforma constitucional es muy estimable, puesto que se pretende reforzar todo el sistema de protección a los derechos humanos que otorga nuestro orden jurídico.

No es propósito de esta exposición impugnar a ningún instrumento que permita afirmar una ausencia de respeto a las garantías constitucionales, para después negar su validez, y por ello no me pronuncio argumentativamente respecto a la eficacia o ineficacia de esta nueva institución. Tan sólo me limito a expresar que con ella no se crea una nueva jurisdicción contenciosa —que faculte el litigar un concreto respeto a derechos fundamentales—; que las resoluciones finales de estos organismos no son obligatorias ni tampoco vinculatorias; que no resulta fácil entender cómo es que las *recomendaciones* hechas por un organismo descentralizado —sin fuerza obligatoria—, puedan presionar con eficacia a las autoridades públicas supuestas violadoras de garantías constitucionales —incluyendo a los gobernadores de los Estados soberanos—, sin caer así en confusiones graves a ese respecto; ni tampoco cómo es posible que, en los términos de la reciente disposición constitucional, la Comisión Nacional, o si se prefiere Federal, puede conocer de *inconformidades* respecto a *recomendaciones, acuerdos u omisiones* de los organismos similares creados por las legislaturas de las entidades soberanas federadas, y resolver sobre ellos como si se tratare de una relación de *superior a inferior*. Mucho menos podríamos analizar la consideración de que los *ombudsmen* de otros países sí hacen *recomendaciones* pertinentes a sus jefes directos, pero *nunca a autoridades públicas* que ejerzan jurisdicción en virtud de autorizaciones constitucionales, tal y como sí ocurre en nuestro país, distorsionando así la esencia de la institución escandinava, igualmente adoptada en otros muchos países.

Estos organismos protectores de derechos humanos no instauran controversias litigiosas. No concluyen dictando una sentencia. Sus resoluciones no admiten ningún recurso (salvo las de los Estados, que pueden ser reconsideradas por la Nacional, se ignora para qué efectos). No pueden señalar quién debe obedecer una ley, y quién no. Simplemente *recomiendan*.

Ya he expresado mi desconcierto ante este organismo que —evidentemente de buena fe—, *recomienda* a una autoridad —ésta sí revestida de *imperium*—, una resolución en el campo de lo jurídico. Recuerdo el principio de derecho público vigente en todo el mundo civilizado: las personas pueden hacer *todo lo que no se les prohíba*; la autoridad sólo puede hacer *lo que se le autoriza legalmente*.

Aunque este panorama del apartado B del 102 constitucional resulte confuso, contradictorio y enigmático, lo verdaderamente importante a subrayar y elogiar es que nuestra legislación nacional —al más alto nivel—, hace todo un meritorio esfuerzo para proteger —por otra vía—, los derechos esenciales no sólo de los mexicanos sino de todas las personas que conviven con nosotros, aunque para ello tenga que crear una función que no impone la *coacción jurídica*, porque no pertenece a su esencia.

Todo ello es constancia suficiente de una honda preocupación nacional por combatir la *inseguridad jurídica* que ocurre no sólo en nuestro país sino en otras naciones del mundo.

Es de llamar la atención lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto a esta preocupación —ya puntualizada—, de nuestro sistema jurídico para defender las garantías constitucionales.

Un cuarto señalamiento, por consiguiente, es la mención de lo que dispone el artículo 27 de dicha Ley, en los siguientes términos:

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, *especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales*, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento.

Como puede observarse se dispone reglamentariamente, y a cargo de la Secretaría de Gobernación, una vigilancia de lo dispuesto constitucionalmente en relación a las conductas de las autoridades de todo el

país, para que prevalezcan inmutables las garantías individuales. Otro sistema más que agregar a nuestro esquema legal a este respecto.

Para llevar a cabo la obligación a cargo de una Secretaría de Estado, se ordena el dictado de *medidas administrativas* que se consideren adecuadas para lograr el respeto de las garantías individuales.

Ya hemos visto cómo, mediante la acción procesal de amparo, los individuos reclaman que las autoridades cumplan con la Constitución, ante el agravio personal y directo que a dichas personas les pueden causar las autoridades violadoras. También hemos contemplado que cuando la violación de garantías es de una persona hacia otra —y no proveniente de una autoridad—, el Código Penal Federal interviene para sancionar esas conductas, e intentar el desánimo para incurrir en otras violaciones similares. Finalmente he mencionado la creación de organismos que desde un punto de vista ético y crítico pretenden combatir y disminuir las conductas arbitrarias de autoridades que no se apegan a lo constitucionalmente protegido, mediante *recomendaciones no vinculatorias*.

Frente a todo lo anterior, debemos entender que si la Secretaría de Gobernación encuentra un clima generalizado de *no respeto a las garantías individuales*, independientemente de que los directamente agraviados interpongan un amparo, hagan una denuncia penal, o se quejen ante una Comisión especializada, la propia Secretaría —por mandato legal—, debe dictar medidas que intenten lograr la superación de ese estado de inseguridad, de violación al Estado de Derecho, y de alarma social, en un lugar o en una situación determinados. Por vaga que sea esta disposición, vale por el hecho de que muestra una distinta manera de atender eficazmente la violación de garantías, con medidas administrativas que puede legalmente tomar una Secretaría de Estado específica.

Es difícil de evaluar esta facultad de la Secretaría de Gobernación. Ella es una dependencia que actúa con discreción y sin mayor publicidad, precisamente para evitar y neutralizar la alarma social. Su crónica corresponde a la *historia política del país*.

Largo recorrido he hecho para lograr aterrizar, congruente y fundamentalmente, en lo dispuesto por nuestro artículo 97 constitucional.

Antes de entrar a esta materia debo mencionar textualmente lo que dispone el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, en donde nace el tema que es motivo de este análisis, largamente aplazado. El texto correspondiente de ese párrafo es el siguiente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una *grave violación* de alguna garantía individual.

Esta disposición crea y autoriza una legitimación para permitir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación —que es estructurada para desempeñar funciones jurisdiccionales federales o extraordinarias—, desempeñe una tarea *investigativa* para precisar una *grave violación de garantías constitucionales*. La he individualizado llamando a ese personero o personeros como el *ombudsman judicial*. Me he escudado —o amparado—, en el prestigio de don Antonio Carrillo Flores, el creador de esta denominación que es en verdad un acto de *ubicación*.

Se le ha tildado de *institución exótica*. Con vehemencia se ha pedido su desaparición. Se le ha ridiculizado. Sólo ha faltado que se le califique de *marciana*, lo cual me hace suponer que es algo muy grave.

Mayor seriedad reviste la objeción que menciona la difícil aplicación del precepto constitucional por el hecho de que el mismo no está reglamentado. Hasta donde mis conocimientos llegan jamás se le ha tratado de reglamentar. No hay por tanto señalado un procedimiento —administrativo o de tipo judicial—, para llevar a cabo la averiguación. No existe precisión de cómo recabar las pruebas, suponiendo que es su obligación el allegarlas. No hay plazos que cumplir para llevar a cabo la tarea. No se prevé la forma de concluir, de presentar un proyecto de resolución al Tribunal Pleno de la Suprema Corte. No se considera la calidad de las conclusiones y su grado de obligatoriedad, si acaso tiene alguna. Cuando la investigación se lleva a cabo por propia decisión de la Corte, no se considera qué deben hacer los peticionarios con el dictamen; y mucho menos si ella se practicó por iniciativa del mismo Alto Tribunal, que tiene irrestrictamente esa facultad, y bajo razones distintas para fundamentar su decisión.

Todo ello es variedad, pero no así la conclusión de que por esa falta de reglamentación no se puede cumplir el mandato constitucional, ya que ello equivaldría a decir que la Constitución Política debe cumplirse en tanto estén reglamentadas sus disposiciones; si ello no es así —no se decreta—, prácticamente resulta inexistente.

Esto ya se llegó a alegar respecto al *derecho a la información* que instituye el artículo 6o. constitucional. Pero los jueces de Distrito ya han sentenciado los juicios en que se hace valer este derecho —a pesar de su falta de reglamentación—, y han resuelto, por ejemplo, que los periodistas no están obligados a denunciar sus fuentes de información; y en la solicitud 3/96 del Presidente de México, resuelto el 23 de abril de 1996, se reitera esta vigencia, por lo que es una de las violaciones graves detectadas y denunciadas.

Pero nadie puede dudar que es una nueva vertiente para defender las garantías constitucionales. Puede ser pertinente o desacertada; pero es *otra forma* de perseguir obsesivamente el respeto a los derechos *sustanciales* del individuo y de sus instituciones.

Yo no haría escarnio de un intento tan alto, aunque pudiese ser calificado de *obsoleto*. Algunas observaciones pertinentes:

I. Empecemos por deslindar este procedimiento. No puede ser reclamado o inducido por personas particulares. Es facultad discrecional de la Suprema Corte —cuando así lo resuelva el Tribunal Pleno de ella—, o a petición del Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o un Gobernador de un Estado. Aun en estos últimos casos la facultad sigue siendo *discrecional*, o sea que la Suprema Corte puede no acceder a las peticiones correspondientes de esos altos entes públicos. Ya hay criterio jurisprudencial a este respecto.

II. Es una facultad *investigatoria* que excepciona al artículo 21 constitucional, puesto que no la realiza el Ministerio Público, al cual no invade —como ingenuamente se ha llegado a alegar por algunos—, puesto que ambos artículos —el 21 y el 97—, son mandatos de la Constitución, que *deben ser*.

III. La averiguación aceptada se puede desahogar por alguno de sus Ministros, o por jueces de distrito, magistrados de circuito —Unitarios o Colegiados—, o bien por uno o varios *comisionados especiales*. Quizás por ello don Antonio Carrillo Flores, y el que inautorizadamente expone, pensamos en la figura del *ombudsman judicial*.

IV. La observación final se referirá precisamente al tema central de esta breve exposición: qué debe entenderse por *violación grave de garantías*, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 97 constitucional. Ante todo dos tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a lo que se entiende por esa violación grave de garantías.

TESIS No. LXXXVI/96: GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. Las violaciones graves de garantías a que se refiere dicho artículo, son hechos generalizados consecuentes a un “estado de cosas”, acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente diferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.

Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.

TESIS No. LXXXVII/96: GARANTÍAS INDIVIDUALES. MARCO LEGAL DE LA INTERVENCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA AVERIGUACIÓN DE LA GRAVE VIOLACIÓN DE AQUELLAS. El segundo párrafo del artículo 97 constitucional establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. De lo anterior se advierte que la averiguación de hechos que puedan constituir grave violación de garantías individuales, no es una competencia jurisdiccional. Por tanto, este Alto Tribunal, no conoce, en esos casos, de una acción procesal, ni instruye o sustancia un procedimiento jurisdic-

cional y, por ello, no puede concluir dictando una sentencia que ponga fin a un litigio. Igualmente, no procura, ante otro Tribunal, la debida impartición de justicia y tampoco realiza lo que pudiera denominarse una averiguación previa a la manera penal, pues ello constituiría un traslape de la tarea investigadora con una averiguación ministerial, y además podría originar duplicidad o una extensión de las funciones encomendadas constitucionalmente a las Procuradurías de Justicia. Su misión es: averiguar un hecho o hechos, y si tales hechos constituyen violación grave de alguna garantía constitucional. Atendiendo a este fin, y ante la ausencia de reglamentación del ordenamiento en comento, la actuación del máximo Tribunal del país se circunscribe únicamente, a inquirir la verdad hasta descubrirla, sin sujetarse a un procedimiento judicial.

Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.

V. La primera de las tesis aprobadas unánimemente por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deja muy claro que, en los términos del artículo 97 constitucional, la intervención de la Suprema Corte sólo puede ocurrir cuando aparezcan violaciones graves de garantías. Obviamente, el artículo constitucional está previendo, con toda precisión, violaciones de garantías *que ya ocurrieron*. Sirva esto como explicación y revire para aquellos que consideran que en los términos de este mandato constitucional la Suprema Corte de Justicia *ociosamente* investiga lo que todo mundo ya conoce.

Este último concepto tiene muchas y gravísimas implicaciones. Usando una regulación de principios que pertenece exclusivamente al juicio de amparo —previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales, y regulado en su Ley Reglamentaria—, se pretende que —a la manera en que ocurre en la acción de amparo—, los *hechos consumados* obliguen al sobreseimiento (o si se prefiere en este caso al *desechamiento*), y por esa situación, en este caso de investigación solicitada, a la Suprema Corte, bajo un nuevo criterio los hechos consumados no deben ser examinados, ni valorar si constituyeron o no graves violaciones.

Quizás por eso el artículo 97 constitucional no habla de *violación de garantías*, sino de *grave violación de garantías*. Y obviamente el criterio de la Suprema Corte que en primer lugar he transcrito precisa, para evitar confusiones, que esas violaciones graves “son hechos

generalizados consecuentes a un *estado de cosas*, acaecido en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, tales acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos”.

Claramente se está refiriendo ese criterio a hechos que *ya ocurrieron*; que por lo tanto dentro de una averiguación deben ser valorados; que la evaluación que ordena la disposición constitucional está mencionada como *grave*; que posteriormente a esos acontecimientos —*ya ocurridos*—, se produce una grave alarma por sucesos que no han sido debidamente atendidos por las autoridades constituidas; y que todo ello fundamenta suficientemente a la propia Suprema Corte de Justicia o al Ejecutivo Federal, o a las Cámaras del Congreso de la Unión, o al Gobernador de un Estado, para decidir no sólo si esas graves violaciones de garantías tan ampliamente publicitadas van a permanecer impunes, o si se iniciará algún procedimiento para devolver a la sociedad su tranquilidad y su equilibrio. Un gran respeto para aquellas personas que crean que esta intervención de la Suprema Corte de Justicia es una intervención *ociosa*, porque investigó lo que *todo mundo sabía*. Habría que agregar que si bien es verdad que todo mundo lo sabe, lo reprocha, le indigna, le alarma ciertos acontecimientos, también lo es que todo ello debe obligar a recomendar alguna medida legal para superar ese estado de cosas, y no contemplarlos impasiblemente; que debe instrumentarse normativamente lo que debe hacerse al respecto. Si esto fuera una acción de amparo, en efecto se estarían averiguando actos de autoridad *totalmente consumados*. Pero como no es amparo, sino investigación en cumplimiento de un mandato constitucional, para ser evaluadas, no hay causa para sobreseer —o institución procesal parecida—, con tanta mayor razón que, para el caso de que la grave violación de garantías constitucionales constituye un delito —y de ahí mi precisamiento en el Código Penal Federal), los delitos sólo dejan de ser perseguidos cuando prescriba la acción penal correspondiente, lo cual es una conclusión muy posterior hecha por un juez penal, y no por la Suprema Corte. De un probable delito jamás se puede decir que es *ocioso investigarlo*.

VI. La primera de las tesis jurisprudenciales a que me he referido precisa que la analizada *grave violación* de garantías individuales “se

actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica”.

La segunda de las tesis jurisprudenciales a que me he referido indica una particularidad del mandato del artículo 97 constitucional. Definitivamente “no es una competencia jurisdiccional”. Como consecuencia de ello no se puede concluir, precisa la tesis, “dictando una sentencia que ponga fin a un litigio”.

Esta característica también ha sido fuertemente criticada por aquellos que en vez de pretender encontrar caminos para superar un mandato constitucional que quizás podría no resultar muy completo, cómodamente proponen que se ampute de la Constitución ese encargo tan difícil de cumplimentar. Es como curar dolores de cabeza degollando al paciente.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no dicta sentencias derivadas de su facultad ordenada en el artículo 97 constitucional. Se le pregunta —institucionalmente—, cuando se advierten acontecimientos ya acontecidos y se considera que existe una grave violación de garantías. Se le inquiere a un Alto Tribunal que es especialista precisamente en esa materia de violación de garantías. Si no fuera así quizá debería cuestionarse a alguna Procuraduría de Justicia, o al Secretario de Gobernación en los términos de la disposición que ya he recordado, o a alguna Comisión defensora de derechos humanos, aunque ésta tampoco dicte sentencias y sólo produzca recomendaciones.

Por tanto, y retomando la idea que se expone, lo que se le pregunta a la Suprema Corte es que indique —al investigar—, si el Tribunal advierte que acontecimientos ya ocurridos constituyen o no una grave violación de garantías constitucionales. El artículo 97 no lo dice, pero es lógico que si se inquiere si ha ocurrido esa violación, y la contestación resulta positiva, también es obligación de la Suprema Corte no sólo afirmarlo, sino además decir quién o quiénes son los que cometieron esa violación grave que el Ministerio Público debe valorar si es una verdad. El razonamiento creo que es inobjetable.

VII. Finalmente, se afirma que siendo una facultad meramente investigadora, sus resultados no sirven absolutamente para nada. No estoy de acuerdo con la apresurada conclusión. Si un ciudadano, o persona cualquiera que no tenga esa calidad, denuncia ante el Ministerio Público un hecho o hechos que en su concepto *probablemente* constituyen un ilícito penal, el propio Ministerio tiene la obligación de abrir *forzosamente* una averiguación previa, recibir las pruebas ofrecidas o

aquellas que considere obligadas en ampliación; interrogar a los que intervinieron o en alguna forma tienen relación con los hechos; ampliar los conocimientos de los acontecimientos denunciados, y finalmente determinar si hay delito que perseguir o no. Y si ese fuere el caso deberá consignar ante juez competente todo lo actuado, para el caso de que encuentre —y razone—, cuáles son los elementos del tipo (una estilización del antiguo *cuerpo del delito*), y la probable responsabilidad en ello de una o algunas personas. En pocas palabras: he descrito lo que es una *denuncia de hechos violatorios de derechos* ante el *acusador público*, único autorizado por el 21 constitucional.

¿Se puede considerar lógico que cualquier persona esté facultada para dirigirse a las autoridades competentes, y lograr así una investigación de hechos ilícitos, y que en cambio las conclusiones del más alto tribunal de la República, *por no constituir una sentencia*, o un *mandato*, deben archivarse?

VII. La mejor conclusión es: No es fácil llegar a la entraña, a la *ratio legis* del artículo 97 constitucional, pero hay que intentarlo. Este intento debe partir de esta simple proposición: si el texto constitucional contiene órdenes, los que estamos dentro de la órbita jurídica de la propia Constitución tenemos que cumplir esos mandatos, y no desatarlos para afirmar que debiera de haber otros o *ninguno*.

Intento el análisis: el artículo 97 en su primer párrafo dispone la forma de nombrar a Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. El cuarto párrafo menciona el nombramiento y remoción de otros funcionarios y empleados. El quinto la elección del Presidente de la Corte. Y los últimos párrafos la protesta de los Ministros al tomar posesión de su encargo.

Ahí, y precisamente ahí, se incluyen los párrafos segundo y tercero que también se refieren a nombramientos que en conjunto podemos nominar de *comisionados especiales*. Estos comisionados son nombrados en todo momento únicamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se precisan al propio tiempo las funciones o atribuciones de esos representantes extraordinarios.

Es en el contenido de la misión que se da a los comisionados especiales en donde radica la gran preocupación constitucional respecto a acontecimientos que indudablemente son de la más alta relevancia para el orden jurídico nacional, y para la tranquilidad en el país de las personas. El párrafo segundo se concentra en hechos que constituyan una *grave violación de alguna garantía individual*; el párrafo tercero

en aquellos que constituyan la *violación del voto público*, únicamente cuando se ponga en duda la legalidad de *todo el proceso* de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Si en este último caso se toma en cuenta que ya existe un Código Federal que se refiere a las elecciones públicas, y aun así se encomienda una especial tarea investigadora a la Suprema Corte, fácilmente podemos entender por qué igualmente se encomienda a la Corte la investigación de una violación de garantías individuales, a pesar de que exista una ley reglamentaria del juicio de amparo.

Por lo tanto la esencia más profunda de los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional, en mi concepto, contienen la previsión del Constituyente de 1916-1917, de un procedimiento fuera de acontecimientos de la vida normal, para atender una situación no común. Acertada o desacertadamente, el propio Constituyente crea una manera especial de proceder, y es evidente que manifiesta la esperanza de que el grave acontecimiento violador de garantías individuales o del voto público, será superado y efectivamente recompuesto, y no puede creerse que ordena una *investigación ociosa*, dicho todo esto con el mayor respeto para los que piensen de otra manera.

No se puede con ligereza y con olvido de los más altos intereses de nuestro país, pretender no cumplimentar un mandato constitucional, o hacer escarnio o burla de una alta tarea extraordinaria prevista a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¡Es un mandato constitucional: hay que cumplirlo y hacer honor a él!