Cuestiones Constitucionales
Núm. 13, julio-diciembre 2005

NUEVAS REFLEXIONES SOBRE LA FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA A 33 AÑOS DE DISTANCIA

Jorge CARPIZO*

RESUMEN: ¿Qué tanto puede cambiar una institución jurídica en 33 años? La lectura de este artículo ofrece una amplia respuesta respecto de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, la que en ese tiempo adquirió mayor presencia en nuestro orden jurídico y en el ámbito académico. El autor ubica esta facultad dentro de la justicia constitucional, y expone, con lujo de detalle, su historia, evolución constitucional y un caso de relevancia nacional en que se aplicó, el de Aguas Blancas. En cuanto a su contenido, después de una amplia reflexión, el autor propone la supresión de esta facultad en lo relativo a la investigación de la conducta de algún juez o magistrado, pues hay otra instancia que lo puede hacer, y también considera que debe erradicarse lo que denomina un monstruo jurídico: la investigación de la violación del voto público. El contenido de esta facultad, en consecuencia, queda limitado a la investigación de la violación grave de garantías individuales, como una defensa y protección extraordinaria y excepcional de la Constitución.

Palabras clave: Suprema Corte de Justicia, facultad de investigación, voto público, derechos humanos.

ABSTRACT: How much can change a legal institution in 33 years? The reading of this article offers a wide answer related to the faculty investigation of the Supreme Court of Justice, which at that time acquired more presence in our judiciary order and in academic scope. The author locates this faculty whithin Constitutional Justice and exposes, with detail, its history, constitutional evolution and a national relevant case in which it was applied, the one of "Aguas Blancas". As far as its content, after an ample reflection, the author proposes the suppression of this faculty respect investigation of some judge or magistrate conduct, because there is another instance that can do it, he also considers that what he denominates a legal monster, investigation on public vote violation, should be eradicate. Consecuently, the content of this faculty is limited to the investigation of serious individual guarantees violations, like a defense and extraordinary and exceptional protection of the Constitution.

***Descriptors**: Supreme Court of Justice, research faculty, public vote, human rights.*

* Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Agradezco a mis colegas César I. Astudillo Reyes, Edgar Corzo Sosa y Eugenia Lizalde la lectura de este texto y sus observaciones. Cualquier error que pueda permanecer es responsabilidad exclusiva del autor.

I. INTRODUCCIÓN

En 1972 se publicó mi ensayo "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia",[1] en relación con la que era y continúa siendo una de las garantías que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana.

En ese ensayo afirmé que dicha garantía constitucional había interesado poco a los juristas mexicanos, a pesar de la importancia que podría llegar a tener, y que la literatura jurídica sobre ella era escasa.

A 33 años de esa aseveración, la situación ha cambiado de forma notoria. De 1917, cuando se promulgó nuestra Constitución que creó esta garantía, a 1972, la disposición que la contenía había permanecido intocada. En estos 33 años, la norma constitucional que regula esta garantía ha sido reformada directamente en tres ocasiones y, cuando menos, en tres más en forma indirecta, porque la modificación constitucional de otro precepto afecta la garantía en cuestión.

De especial importancia es que el contenido de la justicia constitucional mexicana fue fortalecido y enriquecido con nuevas y ampliadas garantías protectoras de la ley fundamental a través de reformas realizadas en 1994 y 1996.

En los últimos años, los tratadistas han estudiado más la mencionada función de investigación desde diversos ángulos; muchos de esos ensayos son citados en este artículo.

En ese lapso de 33 años, cuando menos un caso de aplicación de la garantía mencionada fue ampliamente discutido y comentado por la opinión pública, y la Suprema Corte precisó criterios jurisprudenciales para su comprensión.

De 1917 a 1977, durante sesenta años, el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución mexicana, dispuso:

> (La Suprema Corte) nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistra-

1 Carpizo, Jorge, "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", *El Foro*, 5a. época, México, núm. 28, 1972, pp. 63-84.

do federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por ley federal.

Esa norma fue el objeto de mi estudio publicado en 1972. El presente ensayo tiene la finalidad de conocer como aquélla evolucionó de aquel entonces a nuestros días a través de reformas constitucionales y criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las principales inquietudes doctrinales que se han expuesto en estas tres últimas décadas. Es decir, me propongo resaltar cuáles son los alcances jurídicos actuales, así como los problemas de esa garantía constitucional.

II. Contenido de la justicia constitucional mexicana

A. *La defensa de la Constitución* puede contemplarse desde dos ángulos o categorías fundamentales, estrechamente vinculados, la *protección de la Constitución* y la *justicia constitucional*.[2]

La justicia constitucional se integra, en palabras del maestro Fix-Zamudio, por el conjunto de garantías constitucionales que la ley fundamental establece para reintegrar "el orden fundamental infringido o violado por los órganos del poder".[3]

La concepción moderna de la garantía constitucional es de índole esencialmente procesal, y no debe ser identificada con garantías individuales o derechos humanos, derechos de la persona o derechos fundamentales. La garantía constitucional es un medio jurídico-procesal cuya finalidad es resarcir el orden constitucional cuando éste es violado o transgredido por los órganos del poder. La garantía constitucional pauta la actividad del órgano del poder, así como el proceso o el procedimiento que la propia norma fundamental establece, para hacer respetar los límites que los órganos del Estado tienen precisados en la propia Constitu-

2 Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional y comparado*, México, Porrúa, 2003, pp. 181-192. Estos autores estudian los diversos sectores de la Protección Constitucional, entre los que se encuentran, por ejemplo, el principio de la división de poderes, el sistema federal, la renovación de los titulares de los órganos de poder, la participación de los diversos grupos sociales en la toma de decisiones, los grupos de poder, etcétera.

3 Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías constitucionales en el derecho mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho*, Culiacán, Sinaloa, 1967, t. II, núm. 3, p. 179.

ción y que no deben, por ningún motivo, infringir o traspasar. Es decir, las garantías constitucionales son instrumentos a través de los cuales se restablecen las normas constitucionales vulneradas, pero también poseen carácter dinámico en cuanto sirven para adecuar la norma a la cambiante realidad constitucional e, incluso, para alterar esa realidad conforme a los preceptos de principio o programáticos que la Constitución contiene.[4]

La justicia constitucional, cuyo contenido son las garantías constitucionales, reviste importancia especial, porque implica la propia eficacia de la norma constitucional, su respeto, y asegura la existencia misma del orden constitucional efectivo. Si la autoridad trasgrede la norma constitucional, existen los medios procesales para resarcirla. O sea, que ese sistema constitucional no es de carácter semántico, en la terminología de Karl Loewenstein,[5] ni constituye una simple hoja de papel de acuerdo con la concepción de Lasalle.[6]

Tales son las razones por las cuales, cada día más, los autores latinoamericanos se inclinan a identificar la justicia constitucional con el derecho procesal constitucional y éste como disciplina autónoma del derecho constitucional,[7] aunque aún este camino es largo y requiere múltiples precisiones. En Europa, esta corriente científica no alcanza suficiente eco en la actualidad.

Preciso que empleo la expresión justicia constitucional, en virtud de que es más amplia que jurisdicción constitucional. La primera incluye procedimientos y sistemas no-jurisdiccionales de defensa de la Constitución.

B. Los autores están mayormente de acuerdo que la Constitución mexicana de 1917, después de las reformas de 1994 y 1996, establece siete garantías constitucionales, a saber:

a) El juicio de amparo (artículos 103 y 107).

b) La controversia constitucional (artículo 105, fracción I).

4 Fix-Zamudio, Héctor, "La defensa de la Constitución", *op. cit*., nota anterior, pp. 159-160; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit*., nota 2, pp. 180, 192-197.

5 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1964, pp. 213-222.

6 Lasalle, Fernando, ¿*Qué es una Constitución*?, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1964, p. 81.

7 Véase García Belaunde, Domingo, "El derecho procesal constitucional y su configuración jurídica (aproximación al tema)", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 2, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2004, pp. 45 y 46; Ferrer Mac Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, pp. XXI y XXII, 35 y 36, 148 y 149.

c) La acción abstracta de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II).

d) La función de investigación de la Suprema Corte (artículo 97, párrafos segundo y tercero).

e) El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV).

f) El juicio para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos (artículo 99, fracción V).

g) El juicio político de responsabilidad (artículo 110).

El profesor Fix-Zamudio agrega:

h) El sistema no-jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos (artículo 102-B), con lo que concuerdo; mismo que he analizado en otra ocasión.[8]

Desde 1972, señalé la existencia, en mi opinión, de otras dos garantías constitucionales, las comprendidas en las fracciones V y VI del artículo 76 de la norma suprema. En virtud de que mi criterio casi no es compartido, lo he vuelto a examinar y ponderar. Insisto en que sí constituyen garantías constitucionales por las siguientes razones:

i) La declaración de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional en una entidad federativa, en virtud de que todos sus poderes constitucionales han desaparecido (artículo 76, fracción V).

Esa declaración la realiza el Senado de la República, como órgano imparcial y suprapartes, con la finalidad de proteger y resarcir preceptos constitucionales violados de gran importancia. La ley reglamentaria de dicho artículo y fracción señala los casos en que procede dicha declaratoria *por haberse configurado con anterioridad la desaparición de todos los poderes en una entidad federativa*: *1)* En virtud de que todas esas autoridades han quebrantado el régimen federal, *2)* Han abandonado el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor, *3)* Se encuentran imposibilitadas físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellas mismas que afectan la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico, *4)* Han prorrogado la permanencia en sus cargos después de fenecido el periodo para el que fueron electas o nombradas y no hubieren celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares, *5)* Promovieran o adoptaran formas de gobier-

8 Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 130-132.

no o bases de organización política distinta de las fijadas en la Constitución del Estado federal.

Antes de que se publicara dicha ley reglamentaria, el 29 de diciembre de 1978, la doctrina había expuesto que los poderes de las entidades federativas podían "desaparecer" por causas fácticas o por causas jurídicas. Esa ley precisa las segundas y queda claro que se está protegiendo la forma republicana de gobierno. Es decir, esta garantía del artículo 76, fracción V, protege varios preceptos constitucionales cuya violación sería imposible resarcir si la misma no existiera.

Además, es claro que la violación a esos preceptos constitucionales puede afectar a las personas y los derechos humanos que la Constitución garantiza a todos los habitantes. Por ello, se faculta para solicitar al senado esa declaración a ciudadanos de la entidad, así como a senadores y diputados. Basta que sean *dos* de los nombrados para que el senado examine la solicitud, la cual debe fundamentarse y aportarse las pruebas correspondientes.

Ciertamente la ley reglamentaria no prescribe el procedimiento de la tramitación, dejando flexibilidad al Senado en este aspecto, pero ello acontece también con cuando menos una de las garantías constitucionales, precisamente la que es objeto de este ensayo.

Me pregunto, *a contrario sensu*, qué acontecería si no existiera el procedimiento creado por el artículo 76, fracción V. Contesto que varios preceptos de especial importancia de la Constitución no tendrían posibilidad de reintegrarse, en caso de ser violados, amén de que peligrarían los derechos humanos de los habitantes de esa entidad federativa al destruirse el Estado de derecho en dicha entidad como, por ejemplo, en caso de que no existieran jueces ante quienes presentar demandas o agentes de la autoridad que ejercitaran órdenes de aprehensión, o las autoridades crearan en la entidad federativa un régimen absolutista, desconocedor de las declaraciones de derechos humanos. De estos problemas me he ocupado con cuidado en otras ocasiones.[9]

j) La resolución de cuestiones políticas entre los poderes de un Estado por parte del Senado (artículo 76, fracción VI)

Esa norma faculta al Senado de la República para "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno

9 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2003, pp. 116-122, 407-411.

de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas…". En esta situación, el Senado es órgano suprapartes e imparcial, como lo es en el juicio político, que resuelve el problema existente entre poderes de una entidad federativa, y uno de los supuestos es nada menos la ruptura del orden constitucional con la existencia de un conflicto de armas. La resolución del Senado se abocará a reintegrar ese orden constitucional. Como en la garantía constitucional del artículo 76, fracción V, en ésta es altamente probable que dicha situación implique también violación de derechos humanos jurídicamente reconocidos.[10]

En la garantía que aquí se comenta, la materia es sobre *cuestiones políticas*, mismas que deben ser resueltas, según la disposición de la fracción, de acuerdo con las Constituciones federal y local. Esas *cuestiones políticas* se resuelven a través de los marcos jurídico-constitucionales, y esta situación no tiene nada de extraña, porque el contenido de otras garantías constitucionales implica asimismo un *asunto político* o político en algún grado. Recuerdo que André Hauriou resaltó que el derecho constitucional es el sistema de encuadramiento jurídico de fenómenos políticos.[11]

Si contrastamos las dos fracciones examinadas del artículo 76 constitucional con la definición que acepto de garantía constitucional, las mismas encuadran fácilmente en dicha definición.

C. Para Octavio Hernández, el proceso suspensivo de garantías individuales en caso de emergencia[12] constituye también una garantía constitucional. Fix-Zamudio niega al procedimiento del artículo 29 ese carácter, porque no se está resolviendo ninguna controversia entre dos o más órganos públicos o entre éstos y los particulares sobre problemas de la aplicación de preceptos constitucionales; además, sería necesario que existiera un órgano imparcial y suprapartes que pudiera resolver la controversia.[13] En el artículo 29 sólo se regula el procedimiento que se debe seguir para que, en los supuestos del propio precepto, se puedan suspender las garan-

10 Soberanes Fernández, José Luis, *El control de la constitucionalidad de las leyes en México*, México, tesis profesional, 1972, p. 11.

11 Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 17-22.

12 Hernández, Octavio A., *Curso de amparo*, México, Ediciones Botas, 1966, pp. 17 y 19.

13 Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías constitucionales...", *cit*., nota 3, pp. 180 y 181.

tías individuales en todo o en una parte del territorio nacional. A Fix-Zamudio le asiste la razón.

D. Eduardo Ferrer Mac Gregor asienta que debe reflexionarse si cabe la posibilidad de que otros institutos diversos de los generalmente aceptados redunden en instrumentos protectores de la Constitución, y señala tres: las disposiciones contenidas en las fracciones V y VI del artículo 76 de la norma fundamental, y el segundo párrafo del artículo 113 de esa norma, reformada en junio de 2002, que establece la responsabilidad del Estado en virtud de su actividad administrativa por daños causados en los bienes o derechos de los particulares.[14]

E. El universo de las garantías constitucionales es amplio, complejo y de naturaleza técnica. Su clasificación, que sobrepasa los objetivos de este ensayo, ayuda a su comprensión. Por ejemplo, se pueden clasificar de acuerdo con el órgano que resuelve: el congreso, una cámara legislativa, el Poder Judicial federal, la Suprema Corte de Justicia o un órgano constitucional autónomo; de acuerdo con su naturaleza procesal: un proceso o un procedimiento, normado o flexible; de acuerdo con el resultado final: una resolución, una recomendación o un informe. Se encuentra implícito en las clasificaciones anteriores: actuación de carácter jurisdiccional o no-jurisdiccional.

Me aboco en este artículo a examinar la garantía constitucional consistente en la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana.

III. Orígenes históricos

A. El original párrafo tercero del artículo 97 constitucional apareció por primera vez en nuestra historia constitucional en el proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza. Fue una sorpresa constitucional, porque aparentemente no existían antecedentes al respecto.

Así se afirma que nadie puede establecer el origen de este párrafo que parece cayó como un aerolito en el derecho público mexicano, según expresión de un ministro de la Suprema Corte.[15]

14 Ferrer Mac Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 7, p. XXII.

15 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1972, p. 542.

Olea y Leyva asegura que este párrafo no tiene ningún antecedente en México, que lo más que se puede encontrar es la exposición de motivos del proyecto de Constitución realizado por Carranza y una mención de Hilario Medina sobre los trabajos de unos intelectuales mexicanos[16] que deseaban que se imitaran las instituciones inglesas protectoras de los derechos civiles y públicos.

Valencia Valladolid encuentra dos antecedentes al párrafo en cuestión:[17] el primero consiste en la intervención de la Suprema Corte de Justicia en 1874 con el objeto de juzgar la *incompetencia de origen* de los funcionarios, con base en el artículo 16 de la ley fundamental de 1857.

Esa resolución sería antecedente del tercer párrafo del artículo 97 en cuanto la tesis de la *incompetencia de origen* perseguía un fin político al examinar el origen constitucional del cargo del funcionario, y así también en este párrafo tercero, la Suprema Corte estaría actuando con finalidad política al investigar violaciones al voto público.

No parece que la tesis de la *incompetencia de origen* sea antecedente de nuestro actual párrafo tercero, en virtud de que este último constituye sólo una función de investigación; además, en el Constituyente de 1917 se trató de alejar a la Suprema Corte del conocimiento de cualquier cuestión de naturaleza política; si se aprobó este párrafo, como dijo el constituyente Paulino Machorro Narváez, fue quizá porque estaba discretamente enunciado y sólo se trataba de una investigación.[18]

El segundo antecedente que indica Valencia Valladolid consiste en la *averiguación* que la Suprema Corte ordenó practicar con motivo de los sucesos acaecidos en el puerto de Veracruz el 24 y el 25 de junio de 1879. Este es el verdadero antecedente del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, por lo que me detengo a reseñar los acontecimientos y los documentos que los poderes federales se intercambiaron por este motivo.

A fines de 1877 circuló el rumor de que se estaba preparando una *contrarrevolución* por Lerdo de Tejada para desalojar del poder a Porfirio

16 Olea y Leyva, Teófilo, "El amparo y el desamparo. Ensayo de interpretación del párrafo III del artículo 97 constitucional", *Problemas jurídicos y sociales de México*, México, Jus, 1955, pp. 188 y 189.

17 Valencia Valladolid, Félix, *Antecedentes, génesis, alcance y consecuencias del párrafo tercero del artículo 97 constitucional*, México, tesis profesional, 1954, p. 126.

18 Machorro Narváez, Paulino, "Líneas preliminares", *El artículo 97 constitucional y la democracia. Una discusión histórica en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia*, México, Jus, 1947, p. 10.

Díaz. También se afirmaba que el general Mariano Escobedo estaba preparando el golpe que principiaría en Veracruz. El gobierno de Díaz poco caso y pocas medidas había tomado sobre los posibles intentos de una sublevación en su contra.

En la noche del 23 de junio de 1879, los barcos *Libertad* e *Independencia*, de la armada mexicana, se encontraban en el puerto de Tlacotalpan, Estado de Veracruz, cuando un grupo del personal del Puerto de Alvarado, al mando de Antonio Vela, y de acuerdo con algunos de los tripulantes del *Libertad*, se apoderaron de éste y se dirigieron a Alvarado, sin que el *Independencia* lo hubiera impedido. Los conjurados desembarcaron en el puerto de Alvarado y un piquete del 23 batallón, ya sea porque lo aprehendieron o porque estaba de acuerdo, se fue o se lo llevaron a bordo, y se encaminaron a Ciudad del Carmen.[19]

Al día siguiente, el gobernador de Veracruz, Luis Mier y Terán, recibió la noticia del pronunciamiento del barco *Libertad*, así como una lista de personas que se suponía estaban comprometidas en la conspiración. Mier y Terán se alarmó, envió un telegrama a México pidiendo instrucciones y la respuesta fue otro telegrama cifrado del que varios autores han afirmado que decía: "Mátalos en caliente"; ahora que se conoce tal telegrama se puede corroborar que el texto no era exactamente ése.[20]

El gobernador ordenó las detenciones de varias personas: Jaime Rodríguez, Antonio Ituarte, Francisco Cueto, Luis Alva, Ricardo Suárez, Gonzalo Portilla, Luis Galinié, Ramón Albert Hernández y Jacinto Carmona.

En la madrugada del 25 de junio, Mier y Terán dio personalmente la orden de empezar a fusilar a los detenidos, la que se empezó a ejecutar. El juez de Distrito de Veracruz, Rafael de Zayas Enríquez, fue avisado de lo que estaba aconteciendo; de inmediato se dirigió al cuartel del batallón 23, encontrándose con el gobernador y habiéndose ya fusilado a nueve personas, pero su llegada salvó la vida de Luis Galinié, Ricardo

19 Archivo del General Porfirio Díaz. Memorias y Documentos, pról. y notas de Alberto María Carreño, México, Elede, 1958, t. XXV, p. 10.

20 En el libro citado en la nota anterior, se reproduce el texto de ese telegrama.

Suárez y Jacinto Carmona.[21] Zayas comunicó a Mier que esas personas quedaban bajo la protección y amparo de la justicia federal.[22]

El escándalo por los acontecimientos del 24 y el 25 de junio fue inmenso. Los periódicos se ocuparon del asunto y la opinión pública justamente se indignó. Los representantes de las personas muertas acudieron a la Cámara federal de Diputados a presentar acusación contra Mier y Terán en relación con los eventos relatados.[23]

Ante el escándalo público, el fiscal de la Suprema Corte de Justicia, José Eligio Muñoz, el primero de julio de 1879, dirigió escrito al pleno de la propia corte con propuestas concretas. El fiscal consideró que dichos hechos pudieran ser "escandalosamente atentatorios a las libertades públicas y a las garantías individuales, que ni están suspensas constitucionalmente, ni pueden en tiempo y manera alguna suspenderse, por ser concernientes a la vida del hombre, que nuestra Constitución consagra como inviolable". En consecuencia, afirmó que la Suprema Corte, en su papel de salvaguardia de las libertades públicas y de las instituciones políticas, debía ordenar al juez de Distrito del Estado de Veracruz que realizara una *averiguación* sumaria acerca de los hechos acontecidos del 23 al 25 de junio, que concluida esa investigación, el juez de Distrito debía remitirla a la Suprema Corte para que ésta decidiera lo que correspondiera.

El Pleno de la Suprema Corte aprobó las dos proposiciones contenidas en el escrito del fiscal y ordenó al juez de Distrito de Veracruz que efectuase esa *averiguación*. Al día siguiente, 2 de julio, excitó al Ejecutivo federal para que dictara las medidas conducentes con la finalidad de que el juzgado federal de Veracruz tuviera las libertades necesarias para cumplir con las instrucciones recibidas. La Suprema Corte afirmó que se basaba en el artículo 17 de la ley fundamental —que señalaba que los tribunales deben estar siempre expeditos para administrar justicia— para ordenar la *investigación* de la cual se daría conocimiento al gran jurado

21 López Portillo y Rojas, José, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Librería Española, 1921, p. 170.

22 Rafael de Zayas Enríquez, quien era el juez de Distrito en Veracruz durante los acontecimientos reseñados, escribió un ensayo intitulado *La verdad sobre el 25 de junio. Apuntes para la historia*, Mérida, Yucatán, Imprenta de la Revista de Mérida, 1919, en el cual detalla esos sucesos. Este ensayo reviste especial importancia debido a que Zayas fue testigo y actor en esos hechos, y una gran mayoría de los autores que se ocupan de aquellos, lo citan.

23 Archivo del General…, *cit*., nota 19, pp. 5 y 6.

nacional para que procediese de acuerdo con la justicia contra el gobernador de Veracruz.

Protasio Tagle, ministro de Justicia e Instrucción Pública, contestó que la Suprema Corte no tenía facultad para dirigirle excitativas al Ejecutivo, pero en vista de los sentimientos humanitarios que la inspiraban, el presidente de la república ordenaba la separación del comandante de la plaza de Veracruz.

La Suprema Corte contestó a Tagle que con su excitativa al Ejecutivo federal y sus órdenes para la realización de la *investigación*, estaba cumpliendo con su obligación de proteger las garantías individuales y que la justicia se administrase pronta y cumplidamente, así como que los jueces tuvieran los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó que la comunicación de la Suprema Corte respecto a la *averiguación* efectuada por el mencionado juez de Distrito sobre los sucesos de Veracruz, pasase a la segunda sección del gran jurado, pero el gran jurado nacional se declaró incompetente para juzgar al gobernador de Veracruz, Luis Mier y Terán; no obstante, contradictoriamente, lo declaró inocente de las aprehensiones de las nueve personas a las que este caso se refiere; por último, ordenó se enviara todo el expediente al ministro de Guerra y Marina para que consignara el asunto al juez competente, situación que jamás ocurrió.[24]

De la exposición realizada, resulta claro que la *averiguación* ordenada por la Suprema Corte en ocasión de los sucesos de Veracruz en 1879, y que entonces la corte no contaba con atribución constitucional expresa para ordenar que se efectuara, es el antecedente de la garantía constitucional en cuestión.

En la exposición de motivos al proyecto de Constitución que el propio Carranza leyó en la sesión inaugural del Congreso Constituyente hay una alusión a esta novedad constitucional, sin que se explique la naturaleza de la misma ni sus objetivos.[25]

24 Valencia Valladolid, Félix, *op. cit*., nota 17, pp. 103 y 104.

25 La parte correspondiente de la *exposición de motivos* expresa lo siguiente: "El Poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del Gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél, pero cuando la investigación no debe ser

Los debates del Constituyente tampoco ayudan a esclarecer el párrafo en cuestión, debido a que no fue controvertido, y sin discusiones se aprobó.

B. En 1992, Manuel González Oropeza escribió que los antecedentes de esta garantía constitucional se remontan a junio de 1835, cuando Andrés Quintana Roo, ministro de la Suprema Corte, solicitó que un juez competente investigara una asonada y formara causa contra quienes fueren responsables.

Este autor, sin embargo, se detiene a examinar el problema de las impugnaciones de credenciales de diputados federales en la XXVI Legislatura, en 1912 y 1913, y la intervención que se propuso que tuvieran los jueces de distrito al respecto, así como una propuesta de reforma constitucional publicada en 1914, casi en el mismo sentido: las credenciales electorales impugnadas, con toda la documentación, se remitirían al juez de Distrito para que emitiera un dictamen sobre la validez de la credencial, pero la resolución quedaría en manos de la cámara.[26] Además, el mismo autor cita otras situaciones que, en su opinión, también pueden ser consideradas antecedentes de la garantía constitucional en cuestión.

C. Miguel González Avelar, en 1979, había expuesto que el origen del párrafo en cuestión del artículo 97 constitucional se encuentra precisamente en esa propuesta de modificación constitucional publicada en 1914, redactada por José Diego Fernández, y que fue apoyada por la Confederación Cívica Independiente, misma que fue conocida por Hilario Medina y Paulino Machorro Narváez, miembros de la segunda comisión de Constitución en el Congreso Constituyente de 1916-1917.

meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de Circuito, o a un juez de Distrito, o a una comisión nombrada por ella, para abrir la averiguación correspondiente: únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores", *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. I, p. 395.

26 González Oropeza, Manuel, "Función de investigación de la Suprema Corte. Aportación de la primera legislatura revolucionaria a la Constitución de 1917", *Revista Jurídica Jalisciense*, Guadalajara, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 2, núm. 3, 1992, pp. 100-105.

Dicha propuesta de reforma del artículo 60 constitucional decía:

> Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas, conforme a la Ley Electoral, se remitirán con las protestas y objeciones al juez de Distrito del lugar que hizo la elección para que averigüe la verdad de los hechos en que se fundan las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que estime conveniente.

Para este tratadista, la paternidad de la propuesta fue del carrancismo ilustrado, preocupado porque no existiera duda alguna de los títulos de los representantes populares, y para que la Suprema Corte participara más en el movimiento interno del gobierno y en el sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del poder.[27]

D. En 1995, Alejandro Morales Becerra escribió que tenía conocimiento de otro antecedente de la garantía constitucional en cuestión: violaciones al voto público y enfrentamientos armados en las elecciones del 4 de marzo de 1919, en el Estado de Tabasco, que resultaron en 49 muertos.[28]

E. En 2003, Pablo Enrique Reyes Reyes sostuvo que el origen del párrafo examinado del artículo 97 constitucional se encuentra en la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales que nuestro Senado ratificó en 1901, en el cual para la resolución pacífica de las disputas internacionales se hacen mención, entre otros aspectos, a buenos oficios, mediación, comisiones de investigación y arbitraje internacional. Para Reyes y Reyes, a pesar de que las comisiones internacionales de investigación contienen disposiciones completamente diversas de la facultad de investigación de la Suprema Corte, también encuentra semejanzas entre ellas.[29]

27 González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979, pp. 10-14, 41-45.

28 Morales Becerra, Alejandro, "Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. XLV, núm. 203-204, 1995, pp. 244-246.

29 Reyes Reyes, Pablo Enrique, "La facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: una revisión", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, núm. 8, pp. 145-150, 156 y 157.

F. Continúo considerando que el verdadero antecedente de esta garantía constitucional lo constituyen los hechos ocurridos del 23 al 25 de junio de 1879 en el Estado de Veracruz, en virtud primordialmente de *la naturaleza* de esta garantía constitucional, cuyo estudio realizo más adelante, y a que me estoy refiriendo precisamente a garantías constitucionales, con la acepción técnica que ya asenté, a que no deben confundirse con otras instituciones y a que no pueden ser antecedentes de la misma, hechos ocurridos después de la promulgación de la Constitución de 1917.

No obstante, no puede desconocerse que el punto de vista de Miguel González Avelar es interesante, acucioso y bien fundamentado. Este sería, entonces, el antecedente respecto a la violación del voto público.

En 2003, la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó un pequeño libro, con el directorio de dicho alto tribunal y sin especificar autores, razón por la cual considero que es una edición cuya responsabilidad es de la propia corte. En dicho libro se dice:

> El acontecimiento que puede considerarse como el más remoto antecedente de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo lugar el 24 de junio de 1879, cuando los marinos del barco *Libertad* se sublevaron en el puerto de Veracruz en contra del gobierno de la República y el gobernador de Veracruz, Mier y Terán, ordenó su detención y fusilamiento, sin previo enjuiciamiento.[30]

IV. Diversas reformas constitucionales

A. Conforme al original párrafo tercero del artículo 97 constitucional, tal y como fue aprobado por el Constituyente de Querétaro, la Suprema Corte estaba facultada para realizar investigación sobre:

a) La conducta de algún juez o magistrado federal.

b) Hecho o hechos que constituyan violación de alguna o algunas garantías individuales.

c) La violación del voto público.

d) Algún otro delito castigado por ley federal.

30 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos de León y Aguas Blancas*, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pp. 9-11. La primera edición es del mismo año.

En 1977 se realizó una importante reforma política y con tal finalidad se reformaron 17 artículos constitucionales, entre ellos, el párrafo tercero del artículo 97.

Para esa reforma política, la Secretaría de Gobernación convocó a foros para escuchar a las fuerzas políticas y sociales, así como a juristas y académicos destacados. En esas sesiones, la referencia a dicho párrafo del artículo 97 fue marginal.[31]

No obstante, la iniciativa presidencial suprimió del párrafo lo referente a las investigaciones del voto público y a la omisión de algún delito castigado por ley federal.

Esta última supresión fue acertada y no reviste trascendencia, debido a que no es posible equiparar a la Suprema Corte con el Ministerio Público, que es precisamente el órgano responsable de investigar los delitos. Imposible convertir a nuestro más alto tribunal en una especie de dirección de averiguaciones previas, porque se desvirtuaría su función jurisdiccional, se caería en un sistema inquisitivo y además no se daría abasto para realizar función tan extraña a su naturaleza. Por estas razones, escribí en 1972 que la ley fundamental sólo podía referirse a situaciones extraordinarias o extremas, cuando por la gravedad del delito se produjera un gran escándalo nacional que conmoviera al país.[32] En consecuencia, con tal supresión estoy de acuerdo.

La supresión de la facultad de investigación de la violación del voto público en el párrafo tercero fue sustituida por uno nuevo, el entonces párrafo cuarto, que también se refiere a la violación del voto público, pero con diferente contenido y con otra perspectiva.

Dicho párrafo es actualmente el tercero del artículo 97, y continúa vigente, razón por la cual no lo examino en este inciso de las reformas, sino en el contexto del análisis de los alcances actuales de esta garantía constitucional; únicamente adelanto que se trata de un monstruo jurídico.

B. En 1987 se volvió a reformar el párrafo en cuestión: En lugar de "nombrará" se dice "podrá nombrar", y para que se surta la competencia de la Suprema Corte, la violación a garantía o garantías individuales debe ser *grave*, expresiones que aún se encuentran vigentes.

31 "Reforma Política I", *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, audiencias públicas, México, 1977, pp. 92 y 286.

32 Carpizo, Jorge, *Estudios…* , *cit*., nota 9, p. 212.

C. En 1994 se llevó a cabo una importante reforma constitucional principalmente para continuar construyendo a la Suprema Corte como Tribunal Constitucional y para crear el Consejo de la Judicatura Federal. A este último órgano, a partir de esa reforma, se le encargó la vigilancia de los jueces y magistrados federales. En consecuencia, se suprimió del párrafo en estudio la facultad de investigación respecto a la conducta de algún juez o magistrado federal por parte de la Suprema Corte. La supresión es acertada y no revistió importancia, en virtud de que la Suprema Corte, con anterioridad a 1994, como órgano cúspide del Poder Judicial federal siempre tuvo esa competencia, con independencia del párrafo en cuestión, y así lo reconocieron diversas leyes orgánicas de ese poder, mismas que precisaron que dicho alto tribunal podía imponer correcciones disciplinarias a los magistrados y jueces federales, en caso de faltas graves en el ejercicio de sus funciones, y suspenderlos en éstas para consignarlos al ministerio público, si aparecieren indiciados en la comisión de un delito.

Un tribunal constitucional generalmente no es cabeza del poder o poderes judiciales, federales o locales, que resuelven las controversias y controlan la legalidad de las sentencias, y menos si existen órganos *ad hoc* para todo lo relativo a la *carrera judicial*, tal y como son los consejos de la magistratura o judicatura, que afortunadamente se crearon en esta acertada reforma constitucional, con la cual he manifestado estar de acuerdo en términos generales.[33]

En lugar de tal facultad, los últimos renglones del párrafo segundo del actual artículo 97 disponen que la Suprema Corte "También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal".

33 Barajas, Santiago, "Bases de la reforma a los artículos 94, 96 y 97 constitucionales en materia judicial", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año XXVIII, núm. 83, 1995, pp. 791-799; Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano…*, *cit*., en esta misma nota, pp. 816-820. Véanse Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2003, pp. 192-208, 477-486; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit*., nota 2, pp. 911-951; Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 11-93; Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1998, 256 pp.

Al respecto asiento:

a) Estos renglones no constituyen ni tienen relación alguna con la noción de garantía constitucional.

b) Sería preferible que no existieran, porque se refieren únicamente a una *solicitud*. Si la Suprema Corte considera prudente presentarla, por la propia naturaleza de esta última, no es necesario que se encuentre en la Constitución, sería más que suficiente que estuviera contenida en una ley ordinaria, porque no constituye acto de autoridad alguno. Cualquier particular puede hacerlo ante el órgano competente que es el Consejo de la Judicatura Federal, con mayor razón la Suprema Corte.

c) Si un particular recurre con dicho fin a la Suprema Corte, cualquier departamento administrativo de ésta lo podría orientar respecto a cuál es el órgano competente desde el punto de vista constitucional.

d) Para que la solicitud fuera de la Suprema Corte, el asunto tendría que ser conocido por el Pleno, y resuelto en tal sentido por dicho cuerpo colegiado.

e) Tal solicitud de la Suprema Corte sólo debería darse en un *caso gravísimo* de presunta responsabilidad del juzgador federal, que constituyera un *escándalo nacional*. Si no fuera así, ese alto tribunal no debe ocupar su tiempo en funciones que ya no le son propias, y que, además, los particulares la pueden solicitar al órgano competente.

f) Desde luego, el Consejo de la Judicatura Federal, si recibe solicitud de esa naturaleza por parte de la Suprema Corte, difícilmente se negaría a atenderla debido a la jerarquía del órgano, aunque no existe norma constitucional que lo vincule a ello; conserva la más absoluta libertad para realizar la investigación como la tiene, respecto a cualquier solicitud presentada por un particular u órgano público de poder.

g) Toda la primera parte del segundo párrafo del artículo 97 constitucional no es aplicable a esta *solicitud*, en virtud de que la primera constituye una garantía constitucional, no la segunda. Para evitar alguna aparente confusión gramatical, que no debe ocurrir, hubiera sido preferible separar estas funciones de naturaleza disímbola con punto y aparte. Cualquier constitucionalista conoce bien que los redactores de las normas supremas no siempre utilizan correctamente la gramática.

h) No obstante, la naturaleza de la solicitud en cuestión es muy precisa: es eso, ni más ni menos, una solicitud; la Constitución es clara al em-

plear el tiempo del verbo: es cien por ciento potestativo de la Suprema Corte: "*podrá*".

i) Sería preferible que esos renglones no existieran, pero actualmente existen. Ellos deben ser suprimidos en alguna futura revisión del mencionado artículo 97 como garantía constitucional. Los magistrados y jueces federales son responsables, y está muy claro, ante el Consejo de la Judicatura Federal.

Nada se perdería, sí se ganaría en claridad, si los renglones examinados en este inciso se suprimieran.

D. Como ya asenté, en 1917 la Suprema Corte estaba facultada para investigar cuatro materias. A partir de 1977 se suprimieron tres. De ellas únicamente queda una: la violación de alguna o algunas garantías individuales, a la cual en 1987 se precisó que esa violación necesariamente tiene que ser grave. Esta materia se encuentra actualmente recogida en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional.

En 1977, se suprimió de ese párrafo la materia de la violación del voto público, pero se creó un nuevo párrafo, el actual tercero, que también se refiere a la violación del voto público, pero con contenido y alcances completamente diferentes a los de 1917.

En consecuencia, actualmente, la Suprema Corte posee facultad para investigar sólo en dos supuestos, mismos que poseen, a su vez, perspectivas jurídicas diversas, y que se encuentran contenidos en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional como garantía constitucional, mismos que examino, después de asentar algunas reflexiones respecto a su naturaleza como tal.

V. Naturaleza de la garantía constitucional de investigación

Existió confusión respecto a la naturaleza de esta garantía; así, Ángeles, ministro de la Suprema Corte de Justicia, opinó que sobre este párrafo se podía otorgar cualquier interpretación por descabellada que pudiera parecer.[34] La anterior expresión no deja de ser singular, más dicha por un alto magistrado.

34 Machorro Narváez, Paulino, *op. cit.*, nota 18, p. 82.

En consideración de Antonio Carrillo Flores, esta facultad de la Suprema Corte no es de carácter jurisdiccional en sentido estricto, "sino gubernativa de orden superior" y que por el desarrollo del país, esta atribución debe llegar a ser "instrumento muy importante para vigorizar la vigencia de las normas que garantizan el respeto a las libertades y derechos fundamentales del individuo".[35]

Ulises Schmill afirma que el procedimiento del párrafo en cuestión es de carácter represivo, pero no explica qué entiende por esta expresión y el fundamento de su afirmación.[36]

Para Olea y Leyva, el párrafo responde al principio de la colaboración de poderes y aunque no se le solicite a la Suprema Corte, no se desvirtúa el principio, porque ésta es de poderes, no de personas.[37] Después aclaró que la investigación de la corte no redunda en una sentencia, ya que ese tribunal no tiene en los supuestos de ese párrafo, facultad decisoria, sino sólo *poder de documentación*, sin atribución alguna de coerción o ejecución.

Para el ministro Bartlett, la naturaleza de la investigación es de índole judicial, debido a que para que una actuación de la Suprema Corte tenga otro carácter, es necesario que la Constitución así lo exprese.[38]

Héctor Fix-Zamudio considera que este párrafo se trata de un simple procedimiento que debe versar sobre violaciones de carácter constitucional y no de simple legalidad. En cambio, para Octavio Hernández constituye un proceso. Para el primer tratadista mencionado esa función de la corte no es jurisdiccional, porque no actúa como juez, sino como *órgano instructor*, ya que su labor es sólo de *investigación* y formulación de un dictamen.[39]

35 Carrillo Flores, Antonio, "La Suprema Corte en las reformas sociales de México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 1964, t. XIV, núm. 55, pp. 644 y 645.

36 Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1971, p. 312.

37 Olea y Leyva, Teófilo, *op. cit*., nota 16, pp. 193, 197; y en Machorro Narváez, Paulino, *op. cit*., nota 18, pp. 123, 124, 126.

38 Machorro Narváez, Paulino, *op. cit*., nota 18, p. 74.

39 Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías constitucionales...", *cit*., nota 3, pp. 206-207; véase Olea y Leyva, Teófilo, *op. cit*., nota 16, p. 194; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit*., nota 2, p. 879; y García Sedas, Luis, "Comentarios a la facultad indagatoria de la corte, prevista en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional", *Themis. Revista de la Facultad de Derecho*, Xalapa, Ver., Universidad Veracruzana, 2001, p. 18.

El ministro De la Fuente afirmó que esta competencia de la Suprema Corte responde a una función:

> De higiene, de publicidad, de aire libre, de ozono; que no quede dentro del sombrero del prestidigitador los trucos ni tras la cortina los garrotes, las presiones morales y económicas; que los actos de las autoridades creados por las leyes electorales, locales o generales, no permanezcan en el misterio, en la penumbra, sino que se exhiban esos actos en el ágora, pues la publicidad es el mejor medio correctivo de las inmoralidades oficiales de todo género.[40]

En opinión de Lucio Cabrera, esta atribución se mantiene como una reserva histórica por si llega el caso de una emergencia en el país, de un verdadero colapso nacional en que sea de gran importancia la utilización de esta facultad investigatoria de la corte.[41]

Para el constitucionalista Elisur Arteaga Nava, se faculta para ordenar investigaciones a quienes generalmente no saben hacerlas, y las realizan en casos "groseros y brutales", en los cuales resulta evidente la existencia de la violación, se investiga lo obvio, y en el fondo no es una investigación policiaca, "sino algo de naturaleza indefinida, indeterminada y, en el mejor de los casos, especial".

El mismo autor asegura que esa investigación no puede declarar quiénes son los responsables de las violaciones, ya que la conclusión no es una sentencia, sino una opinión autorizada con peso moral especial.[42]

Comento que los buenos juzgadores, por conocimientos y experiencia, sí están capacitados para investigar. La corriente moderna equipara las carreras de juez y fiscal e, incluso, pueden ser intercambiables.[43] Es de-

40 Machorro Narváez, Paulino, *op. cit*., nota 18, p. 92.

41 Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial federal mexicano y el constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968, p. 132.

42 Arteaga Nava, Elisur, "La función investigadora de la corte", *Alegatos*, México, UAM, Unidad Azcapotzalco, Departamento de Derecho, 1996, núm. 34, pp. 536 y 537.

43 Carpizo, Jorge, "El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, núm. 125, pp. 48, 49, 52; Amodio, Ennio, *Processo penale, diritto europeo e common law, dal rito inquisitorio al giusto processo*, Milán, Giuffré editore, 2003, pp. 99-120; Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio fiscal y constitucionalismo*, Barcelona, Ariel Derecho, 2000, pp. 125-134; Delmas-Marty, Mireille, *Procesos penales de Europa (Alemania, Inglaterra y País de Gales, Bélgica, Francia, Italia)*, Zaragoza, Edijus, 2000, pp. 431-435; Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 82, 184-186.

cir, que durante periodos se desempeña la función de juez y durante otros la de fiscal. Además, la Suprema Corte puede designar dentro del equipo investigador a quien considere pertinente y a quienes colaborarán con los comisionados, o estos últimos nombran a quienes van a colaborar con ellos.

Debe realizarse una verdadera y profunda investigación, y los comisionados tienen que ser cuidadosos en extremo porque se trata de casos extraordinariamente graves y sensibles, que atraen la atención nacional.

Si los comisionados están seguros de su investigación, y resulta claro y obvio quienes son los presuntos responsables, es imposible ocultar este aspecto que, desde luego, es muy delicado, y será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, valorando el resultado de la investigación y las pruebas que la fundamentan, quien decida si en su *informe final*, que no es una sentencia, esos nombres deben incluirse o no.

El Pleno de la Suprema Corte, en los puntos de acuerdo del caso de Aguas Blancas, correspondientes al 23 de abril de 1996, se refirió a las facultades del segundo y tercero párrafos del artículo 97 constitucional como *extraordinarias*,[44] criterio que ratificó en la publicación que realizó sobre esta garantía constitucional, a la cual calificó como *defensa excepcional* de las garantías individuales de los gobernados y del voto público.[45]

Mi criterio sobre la naturaleza del párrafo tercero del artículo 97 constitucional es el siguiente: en primer lugar, es una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana, de carácter judicial porque la realiza e interviene la Suprema Corte de Justicia, pero no implica naturaleza jurisdiccional, debido a que sólo es función de investigación, en la cual la Suprema Corte no tiene ninguna atribución de decisión. El expediente que forma la corte es de *documentación*, es un informe, no una sentencia.

44 Véase el considerando cuarto del Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 23 de abril de 1996, en el cual decidió, a solicitud del presidente de la república, investigar las violaciones de garantías individuales ocurridas en "El Vado de Aguas Blancas", Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero.

45 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit*., nota 30, p. 15; véase Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 51.

La Suprema Corte en esta situación es órgano de instrucción y no, como he dicho, de decisión o ejecución; por tanto, su actuación configura un procedimiento, no un proceso.

Hay que preguntarse el fundamento de esta facultad de investigación y documentación de la corte, y la encuentro en que existen situaciones graves en que es necesario que un órgano imparcial, con el prestigio de la corte, realice una *investigación* que seguramente servirá para fortalecer al Estado de derecho en el país. Es instrumento extraordinario que únicamente debe utilizarse en situaciones de peligro o emergencia graves. Debe quedar —como afirmó Lucio Cabrera— para aquellas ocasiones de verdadero colapso nacional.

La Suprema Corte de Justicia tiene razón: se trata de una facultad extraordinaria y una defensa excepcional de preceptos constitucionales violados, que deben ser reintegrados y resarcidos.

VI. Violación de garantías individuales. Discrecionalidad y gravedad

A. El párrafo segundo del artículo 97 constitucional a la letra dice:

> La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos 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.

La primera pregunta que surge es ¿Esta facultad de la Suprema Corte es discrecional o no? ¿Si las autoridades mencionadas en el texto constitucional solicitan la investigación, puede la Suprema Corte ignorarlas?

La norma señalada empleaba en 1917 el verbo en forma imperativa: la Suprema Corte *nombrará* cuando así lo pidieren dichas autoridades. Por esta razón, mi criterio fue que cuando la investigación era solicitada por las autoridades mencionadas en ese párrafo de la Constitución, la Suprema Corte estaba obligada a realizarla, y así lo escribí en mi artículo publicado en 1972, criterio idéntico al que la propia Suprema Corte sostuvo a partir del año de 1952.

Sin embargo, como ya asenté en 1987, la redacción del párrafo en cuestión se modificó para decir: La Suprema Corte *podrá nombrar*. Es decir, el verbo se cambió de imperativo a potestativo, se convirtió en una facultad discrecional. Con este fundamento, y bien sólido, la corte ha modificado su tesis para precisar que en la actualidad el ejercicio de esa facultad es *discrecional*; fundamentó el cambio de tesis en virtud de que el original párrafo del artículo 97 contenía una obligación, pero que con posterioridad se alteró la redacción del dispositivo constitucional con la locución "podrá", la cual gramaticalmente significa "tener expedita la facultad potencial de hacer una cosa", de acuerdo con la Real Academia Española, de lo que debe concluirse que, según el texto constitucional en vigor, el procedimiento indagatorio respectivo es potestativo para la Suprema Corte, incluso cuando exista petición de parte legítima; sin embargo, dicha competencia discrecional no es arbitraria, pues debe ser razonada en todos los casos.[46]

Esta tesis de nuestro más alto tribunal es correcta, debido a:

a) La modificación gramatical aludida.

b) La naturaleza del órgano como tribunal constitucional, y que esta facultad no es de carácter jurisdiccional.

c) La Suprema Corte debe valorar el contexto de la violación y si realmente procede esa *defensa excepcional y extraordinaria* de las llamadas garantías individuales.

d) Si esa violación reviste gravedad de acuerdo con sus propios criterios.

B. A partir de 1987, la violación de la o las garantías individuales debe ser *grave*. Quien solicita la investigación debe expresar las razones que fundamentan tal gravedad. En estos casos, la opinión pública es un buen termómetro.

No obstante, en la actualidad, el calificativo de grave ha sido definido y precisado por la Suprema Corte en su tesis P. LXXXVI/96.

46 *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, México, junio de 1996, t. III, pp. 465 y 466; y *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, México, abril de 1996, t. III, p. 66.

Dicha tesis señala que las *violaciones graves* de garantías individuales las constituyen los:

> Hechos generalizados consecuentes a un 'estado de cosas', acaecidos en una entidad o región determinadas, 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 presenta cuando la sociedad se encuentra en un estado de inseguridad 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 indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.[47]

En esta forma, tal tesis constituye el criterio de la Suprema Corte mientras no lo modifique. Resulta un acierto que defina lo que constitucionalmente debe considerarse grave en ese contexto, porque se convierte en guía indispensable para la autoridad que solicita la investigación, así como para la misma corte al momento de aceptarla o rechazarla.

También es *violación grave* de las garantías constitucionales, conforme al artículo y párrafo constitucionales en cuestión, de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte, cuando se infringe el derecho a la información establecido en el artículo 6 de la ley fundamental, que se encuentra estrechamente vinculado con el respeto de la verdad, y las autoridades públicas asumen conductas faltas de ética, entregando a la comunidad información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas que no permiten que la sociedad conozca la verdad. En estos casos, existe en las autoridades "la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la manipulación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar ac-

47 *Ibidem*, junio de 1996, pp. 459 y 460.

ciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados".[48]

Estoy de acuerdo con este criterio jurisprudencial, porque es grave que la información, la investigación o ambas se manipulen y traten de proteger a quienes han violado garantías individuales, fomentándose así la impunidad en casos de gravedad excepcional que resultan alarmantes para la sociedad, porque lo son. Generalmente en estas situaciones, dichas violaciones son de carácter colectivo y alteran la paz social. Claro que ocultar la verdad, engañar o proteger a los violadores de garantías individuales, es siempre gravísimo, mucho más cuando se refiere a asuntos especialmente delicados.

C. El recurso de amparo y esta función de investigación persiguen finalidades idénticas: la defensa y la protección de derechos humanos.

Empero, las diferencias son grandes en virtud de que son dos garantías constitucionales que realizan esa defensa y protección de la Constitución de forma diversa, a saber:

a) En el amparo se persigue evitar que la violación de la garantía individual se consume; la investigación es sobre hechos consumados; en consecuencia, de efectos irreparables. La investigación no podrá restituir las cosas al estado en que se hallaban antes de la violación.[49]

b) El amparo procede a solicitud del agraviado; la investigación, a petición de un órgano de autoridad o la Suprema Corte *motu proprio*. Hay que tener en cuenta que la regla general consiste en que el juzgador interviene a petición de parte o de órgano de autoridad, no por decisión propia, sin que sea excitado a ello.

c) El amparo es un proceso; la investigación un procedimiento.

d) El amparo finaliza generalmente con una sentencia; la investigación con un informe.[50] Es decir, la sentencia de amparo es vinculante para todos los poderes y autoridades; el informe de la investigación, no.

e) El amparo es garantía constitucional de carácter ordinario; la investigación reviste naturaleza extraordinaria,[51] se realiza en ocasiones contadas.

48 *Ibidem*, p. 513.

49 *Ibidem*, p. 514; véase Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 45, p. 52.

50 Tena Ramírez, Felipe, *op cit.*, nota 15, p. 546.

51 Véase García Sedas, Luis, *op. cit.*, nota 39, pp. 19-20.

f) El amparo es competencia de los juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación, y excepcionalmente, de la Suprema Corte; la investigación es facultad exclusiva de esta última.

VII. Solicitud, comisionados y procedimiento de la investigación

A. La investigación de violación de garantías individuales que realiza la Suprema Corte la puede decidir *motu proprio* o por solicitud del presidente de la república, de alguna de las cámaras legislativas federales o del gobernador de una entidad federal, y ya sabemos que dicha solicitud no vincula a la corte, quien decide discrecionalmente si la acepta o no. Los términos del precepto constitucional son muy claros.

La duda en este aspecto consiste en si los particulares están legitimados para presentar una solicitud de esa naturaleza.

El ministro de la corte, Islas Bravo, opinó que los particulares no están legitimados para pedir la averiguación,[52] en cambio Olea y Leyva afirmó que sí, ya que los artículos 8 y 39 constitucionales les otorgan esta facultad.[53]

La Suprema Corte, en lo referente a la investigación solicitada por Agustín Tamayo respecto a irregularidades electorales en el segundo Distrito del estado de Tlaxcala en 1946, acordó no realizarla "porque la petición no ha sido hecha formalmente ante esta Corte, por el Partido que registró la candidatura de dicho señor, o sea el Frente de Unificación Revolucionaria".[54]

La Suprema Corte había resuelto que si los particulares le solicitaban la realización de la investigación, discrecionalmente decidía si aceptaba o no la petición. Así creó la tesis jurisprudencial número ciento doce, contenida en el Apéndice 1917-1975 del *Semanario Judicial de la Federación*, tercera parte, segunda sala:

> Cuando ninguno de los funcionarios o de los Poderes mencionados solicita la investigación, ésta no es obligatoria, sino discrecionalmente la Corte resuelve lo que estima más conveniente para mantener la paz pública. Los particulares

52 Machorro Narváez, Paulino, *op. cit*., nota 18, p. 22.
53 *Ibidem*, pp. 127 y 128.
54 *Ibidem*, pp. 135 y 136.

> no están legitimados en ningún caso para solicitar la investigación a la Suprema Corte, sino que sólo ella puede hacer uso de una atribución de tanta importancia, cuando a su juicio el interés nacional reclame su intervención por la trascendencia de los hechos denunciados y su vinculación con las condiciones que prevalezcan en el país, porque revistan características singulares que puedan afectar las condiciones generales de la Nación.

Tesis que la Suprema Corte reiteró, y con la que estoy de acuerdo. Los particulares sí pueden pedirle a la Suprema Corte que realice la investigación; la base de esta facultad es el derecho de petición que se encuentra consignado en el artículo 8 constitucional, sólo que la corte examina la solicitud y *discrecionalmente* decide si investiga o no. Si la corte decide investigar, lo que acontece es que como puede hacerlo *motu proprio*, entonces está ejerciendo esa atribución, sin importar quien la impulsa a actuar.

No encuentro problema alguno en esta postura. La Suprema Corte conoce la petición del particular y decide *discrecionalmente* al respecto. Por otra parte, puede ser, aunque es difícil, que ése sea un camino a través del cual el máximo tribunal se entere de graves violaciones de garantías individuales, más si esa solicitud contiene pruebas.

No obstante, la Suprema Corte se apartó de sus tesis. En 1995, en la tesis número LXXIV resolvió que la solicitud de parte no se refiere a cualquier sujeto indeterminado, sino *exclusivamente* a las autoridades mencionadas en el párrafo en cuestión. En 2000 reiteró ese criterio: la solicitud no puede ser presentada por particulares ni por autoridades diferentes de las indicadas en el párrafo constitucional.[55]

Es obvio que la corte puede modificar los criterios que últimamente ha establecido y tendría base constitucional para ello: el derecho de petición establecido en el artículo 8 constitucional, en donde no existe peligro alguno al respecto —reitero—, en virtud de que ella decide respecto a la solicitud de manera discrecional.

B. El Pleno de la corte nombra a quienes deben realizar la investigación. Cuando el párrafo expresa que pueden ser nombrados sus propios miembros, se refiere únicamente a los ministros de la corte.

55 *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, México, marzo de 2000, t. XI, p. 34.

También puede nombrar a un juez de Distrito, magistrado de Circuito o a uno o varios comisionados. La facultad de nombramiento de la corte es amplia, no existen requisitos para esa designación; luego, la corte puede comisionar a quienes considere idóneos para llevar a cabo la investigación.

Sin embargo, la corte al aceptar realizar una investigación contrae grave responsabilidad. Tal vez ésta sea la razón por la cual en los dos casos más significativos en que ha decidido ejercer esta facultad de investigación —León en 1946 y Aguas Blancas en 1996— nombró en ambos casos a dos de sus ministros, quienes, a su vez, designaron al personal que colaboró con ellos.

C. Esta investigación, como cualquier otra, sigue una secuencia, un procedimiento; habrá que escuchar testigos, recibir pruebas, realizar o solicitar dictámenes técnicos y periciales, valorar el caudal probatorio. Empero, el procedimiento no está normado en virtud de que nunca se ha expedido una ley reglamentaria de esta garantía constitucional, aunque sí existió una antigua iniciativa en tal sentido, misma que no prosperó.[56]

Considero que esta función de investigación no debe ser reglamentada por las siguientes razones: *a)* no es un proceso, sino un procedimiento, y la Suprema Corte debe tener flexibilidad, debe poder amoldarlo de acuerdo con las circunstancias del caso, *b)* su carácter extraordinario y excepcional se confirma al no existir la reglamentación; queda, como se ha dicho, para casos de escándalo y colapso nacionales, *c)* los principios que norman el procedimiento los establece la propia Suprema Corte en sus tesis jurisprudenciales.

En el último caso en el cual la Suprema Corte decidió ejercer esta facultad de investigación de violación de garantías individuales, el de Aguas Blancas, la comisión sostuvo pláticas informales con incontables personas, tanto en las oficinas de la Suprema Corte como en un hotel de Acapulco, *in situ* y en la cárcel del puerto mencionado; entre las entrevistadas se encontraban autoridades de la índole más diversa, ex-gobernadores, presidentes de partidos políticos, diputados, jueces, fiscales, abogados, dirigentes de colegios profesionales. Se asesoró de peritos en videos, fotografía y criminalística; recabó testimonios de lesionados, familiares de personas que perdieron la vida en el suceso, organizaciones y

56 Valencia Valladolid, Félix, *op. cit.*, nota 17, p. 16; Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, p. 209.

habitantes de la localidad; ordenó la realización de un estudio socio-político del estado de Guerrero; recibió filmaciones realizadas al acontecer los hechos con dos versiones de los mismos, una censurada, con escenas suprimidas, y otra aparentemente sin eliminaciones; estudió siete dictámenes periciales; examinó los procesos penales que se estaban llevando a cabo y las recomendaciones que había expedido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La comisión del caso analizó los elementos de la investigación con la finalidad de fundamentar sus conclusiones, las que puso a consideración del Pleno de la Suprema Corte en su proyecto de informe.

D. El informe de la comisión o del comisionado debe ser conocido por el Pleno de la Suprema Corte, el que habrá de pronunciarse sobre el mismo, en virtud de que la competencia constitucional se le otorga al alto tribunal. La investigación y el informe para que tengan la autoridad moral que esta garantía constitucional de carácter procedimental requiere, obviamente debe ser de la Suprema Corte, no de una comisión o de comisionados. En este último caso, la Suprema Corte se lavaría las manos como Poncio Pilatos; el informe difícilmente tendría trascendencia y la garantía constitucional no sería tal. En consecuencia, dicho párrafo constitucional no tendría valor jurídico, moral o político alguno. Claro está que el objetivo de esta garantía constitucional es diverso: resarcir las normas supremas violadas.

Por tales razones, el Pleno de la Suprema Corte debe conocer y discutir dicho proyecto de informe para aprobarlo en sus términos o con las modificaciones que considere pertinentes. Desde esta óptica, incluso, podría resolver no aprobarlo, informando a la opinión pública y a las autoridades respectivas las razones por las cuales la Suprema Corte no presenta informe alguno.

Ahora bien, si los comisionados son ministros de la Suprema Corte, difícilmente el Pleno desecharía por completo el informe, aunque está facultado para hacerlo, en virtud de que se vulneraría el prestigio de los ministros investigadores; pero lo puede hacer, debido a que constitucionalmente la competencia es de la Suprema Corte; es decir, suya. En consecuencia, podría solicitar que la investigación se profundice o introducir al proyecto de informe todas las modificaciones de fondo y forma que considere pertinentes.

En la situación anterior, el quórum de votación es de mayoría absoluta, debido a que no existe norma que señale un quórum calificado.

E. En 1972 escribí: "la investigación puede tener gran importancia, si la corte decide publicarla, ya que sería una fuerte presión para que se tome en cuenta, y más si esa publicación llega a contar con el apoyo de la opinión pública, pero hay que aclarar que es facultad discrecional de la corte, decidir si publica o no la investigación".[57]

Mi criterio continúa incólume, aunque, desde luego, considero que el informe debe publicarse; será la Suprema Corte la que lo determine en cada caso, precisamente porque no existe norma al respecto.

En el expediente de Aguas Blancas, el Pleno ordenó: "Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, ambos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cúmplase". Los medios de comunicación dieron amplia difusión al informe.

Ahora bien, su llamada "resolución", denominación que se presta a confusión, no es respecto al dictamen, sino a los llamados "Puntos de acuerdo", a los que me refiero más adelante. No obstante, la Suprema Corte cuidó la majestad del más alto tribunal de la república y que su *informe*, en cuanto contenido de una garantía constitucional, pudiera tener la máxima efectividad para resarcir las normas constitucionales violadas.

Se ha opinado que el *informe* no es ni puede ser determinante en el criterio del juez que deba conocer el expediente, que podría derivarse del *informe*.[58] No hay duda alguna. El informe no vincula jurídicamente al juez. Empero, difícil, muy difícil será que un juez desconozca un informe aprobado por el Pleno de la Suprema Corte, y bien fundado; más, si el mismo fue aprobado por unanimidad, como aconteció en el caso de Aguas Blancas. Un juez es consciente de la majestad de la Suprema Corte como intérprete último de la Constitución, se la respeta; está obligado a aplicar su jurisprudencia. En consecuencia, si en casos de esta garantía constitucional el juez discrepa del criterio de la Suprema Corte, tendrá que exponer las razones jurídicas que lo apartan del informe del alto tribunal.

57 Carpizo, Jorge, *Estudios…*, *cit*., nota 9, p. 214.

58 Arteaga Nava, Elisur, *op. cit*., nota 42, pp. 538 y 547.

VIII. Consecuencias de la investigación

A. El párrafo segundo del artículo 97 constitucional no dice qué debe hacer la Suprema Corte con la investigación e informe respectivos, como sí lo indica el párrafo tercero del propio artículo: "Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes".

Los dos párrafos mencionados de ese artículo guardan autonomía uno del otro, aunque se refieran a la misma garantía constitucional. En otras palabras, son supuestos diferentes del mismo instrumento de defensa constitucional.

La Suprema Corte ha interpretado bien que la omisión debe suplirse con los renglones que al respecto se encuentran en el párrafo siguiente.[59]

El máximo tribunal debe enviar copia de la investigación y del informe de la misma a la autoridad que la solicitó. No hay duda alguna.

Además, dichos documentos también debe remitirlos, según el caso, a:

a) La Cámara Federal de Diputados, si está involucrado uno de los funcionarios que gozan de fuero constitucional, para que después de examinar la situación y de acuerdo con la investidura de la persona, decida si desafora o si acusa ante el Senado.

b) Al ministerio público federal o al local, si se trata de funcionarios, ya sea que gocen o no de fuero constitucional, de acuerdo a si éstos son del ámbito federal o local.

c) A la legislatura local, si se trata de funcionarios locales cuya situación debe ser examinada por ésta.

d) Al respectivo ministerio público, si particulares están involucrados.

e) Al presidente de la república, como titular del Poder Ejecutivo federal, en todos los casos.

f) Al gobernador del estado, cuando se encuentre involucrado un funcionario local, más si se envía al ministerio público local y a la cámara legislativa local.

g) Si se remite a una de las autoridades locales mencionadas, resulta respetuoso y adecuado enviar copia al Tribunal Superior de esa entidad federativa.

En todo caso, es el Pleno de la Suprema Corte quien determina a quién o a quiénes se debe enviar dicha investigación en cada asunto.

59 *Semanario Judicial*…, *cit*., nota 46, junio de 1996, p. 515.

B. El informe de la Suprema Corte de Justicia, por su propia naturaleza, la cual ya examiné, no vincula a autoridad alguna, pero el peso moral del informe, la *auctoritas*, es el de la propia Suprema Corte, y entonces los efectos del informe pueden ser enormes, lo que dependerá en buena medida del apoyo de la opinión pública y de las autoridades no involucradas en el asunto de la investigación. En estos casos, la Suprema Corte y su informe se constituyen en un *super ombudsman*,[60] en la conciencia moral del país, en instancia especial y excepcional para la defensa de la Constitución.

C. En el asunto de Aguas Blancas, al cual ya me he referido en varias ocasiones, el Pleno de la Suprema Corte, por unanimidad de sus once ministros, después de conocer ampliamente el informe de sus dos ministros comisionados, en el expediente 3/96 relativo a la facultad contenida en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, decidió expedir un acuerdo amplio y fundamentado

> CONSIDERACIÓN ÚNICA… y con el material probatorio en que se sustenta dicho informe, quedó justificado para este Tribunal Pleno que los más altos funcionarios del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, que desempeñaban sus cargos en esa fecha y en los días subsecuentes incurrieron en violación grave, generalizada, de las garantías individuales que instituyen los artículos sexto, once, catorce, dieciséis y veintidós de la Constitución Federal, de conformidad con los hechos comprobados y por las razones que expresan los comisionados, las cuales se acogen en su integridad, sin reproducirlas para evitar repeticiones estériles.
>
> Acorde con lo anterior, con fundamento en el artículo 97, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprueba y hace suyo en su totalidad el informe rendido por los ministros comisionados, antes reproducido, y, en atención a su contenido, emite los siguientes.
>
> PUNTOS DE ACUERDO:
>
> PRIMERO. Téngase por recibido el informe que rinden los Comisionados de este Tribunal Pleno.
>
> SEGUNDO. Existió violación grave a las garantías individuales de los gobernados en los acontecimientos del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, en 'El Vado' de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, y en los posteriores relacionados con los primeros.

60 Carpizo, Jorge, *Derechos humanos*…, *cit.*, nota 8, pp. 46, 47, 71-74.

TERCERO. Se concluye que de dicha violación resultan responsables los licenciados: Rubén Figueroa Alcocer, gobernador con licencia indefinida; José Rubén Robles Catalán, ex-Secretario General de Gobierno; Antonio Alcocer Salazar, ex-Procurador General de Justicia; Rodolfo Sotomayor Espino, ex-Primer Subprocurador de Justicia; Gustavo Olea Godoy, ex-Director de la Policía Judicial; Rosendo Armijo de los Santos, ex-Subsecretario de Protección y Tránsito; Adrián Vega Cornejo, ex-Fiscal Especial; y Esteban Mendoza Ramos, ex-Director General de Gobernación; todos ellos del Estado de Guerrero.

CUARTO. Como lo solicita el C. Presidente de la República, por conducto del ciudadano Secretario de Gobernación, en el segundo punto petitorio de la comunicación de fecha cuatro de marzo del año en curso, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sugiere que se tomen por parte de las autoridades competentes, las medidas y las acciones que se deduzcan de las necesarias providencias que a continuación se examinan:

A. Notifíquese al Presidente de la República, por conducto del Secretario de Gobernación, de estos acuerdos, acompañándole una copia certificada de ellos para que esté en posibilidad de tomar las determinaciones que motivaron su solicitud para que interviniera esta Suprema Corte de Justicia, en los términos ordenados por el artículo 97 constitucional.

B. Copia certificada de esta resolución, debe hacerse llegar al Congreso de la Unión, para su conocimiento y efectos consiguientes.

C. Igualmente cúrsese una copia al Procurador General de la República, para los efectos de su representación.

D. También debe tomar noticia de esta resolución el Gobernador en funciones del Estado de Guerrero, el Congreso y el Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, mediante copias de la misma.

QUINTO. Por su trascendencia para nuestra sociedad, póngase a disposición de las autoridades competentes que lo requieran, el material probatorio recabado por los comisionados.

No cabe duda alguna que la Suprema Corte de Justicia en su informe de este caso fue rotunda y sin ambigüedad alguna; podría hasta opinarse que se extralimitó en sus facultades en la redacción de los "Puntos de Acuerdo". No obstante, estoy conforme con el fondo de ellos, debido a que si las pruebas que integran la investigación no dejan duda alguna y son más que suficientes para redactar un *informe* contundente, no es posible que la Suprema Corte sea omisa o indecisa, o deje lugar a suspicacias de que ocultó hechos o responsabilidades. Sin embargo, en este caso no debió afirmar que diversas autoridades del estado de Guerrero son responsables. Desde la perspectiva jurídica, se debió haber dicho "proba-

bles ó presuntas responsables", en razón de que aquellas no habían sido sentenciadas, y varias ni a proceso estaban sujetas.

Asimismo, el informe de los dos ministros comisionados adolece de errores técnicos como la ausencia de valoración de algunas pruebas y que la interpretación de algunos hechos no se deriva directamente de las evidencias reunidas.[61] Coincido con el fondo del informe, y no ignoro los graves peligros que pueden presentarse en informes de esta u otra naturaleza y, en general, en cualquier resolución de la Suprema Corte, en virtud de la carencia de adecuada técnica jurídica. Mi reflexión mira hacia el futuro.

La autoridad que solicita la investigación debe conocer que está incitando el ejercicio de una garantía constitucional de naturaleza excepcional y que, como tal, la Suprema Corte debe ordenar una investigación profunda y exhaustiva, misma que se hará pública y que determinará sus alcances de acuerdo con las pruebas contenidas en el expediente. Cierto, el informe *no* vincula jurídicamente a la autoridad o autoridades, pero debe ser tal, que la autoridad no se incline a ignorarlo o menospreciarlo, a menos que esté dispuesta a pagar un costo político y moral inmenso frente a la sociedad.

El párrafo segundo del artículo 97 constitucional es una garantía para la defensa de la ley suprema, cúspide y unidad del orden jurídico, y con ella no se juega, tampoco con su intérprete de última instancia.

Si la Suprema Corte no está decidida a llegar al fondo del asunto, a investigar exhaustivamente y a poner en conocimiento de la opinión pública y de las autoridades correspondientes el resultado de su investigación, es preferible que no acepte investigar, tal y como ha sucedido en múltiples ocasiones, a pesar de violaciones masivas de derechos humanos. Así aconteció el 10 de junio de 1971, en que una manifestación de estudiantes fue agredida y masacrada por un grupo especial de la policía del gobierno del Distrito Federal. El Partido Acción Nacional solicitó a la Suprema Corte la investigación, porque después de un año de esos sucesos, la que el presidente de la república había ordenado a la Procuraduría General de la República, no llegaba a ningún resultado, debido a que aquella no actuaba.[62]

61 Véase Cossío Díaz, José Ramón, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 447-450.

62 *Excelsior*, 9 y 10 de junio de 1972, pp. 1a. y 16, respectivamente.

D. En el caso de Aguas Blancas, la aceptación del informe de la investigación por parte del Pleno fue por unanimidad, votaron incluso los dos ministros comisionados. Encuentro correcto que estos últimos hayan votado por las siguientes razones: *a)* El ministro ponente vota en los proyectos de resolución que presenta. Es la regla general. No veo razón para que en el caso de esta garantía constitucional fuera diferente, *b)* Para que no pudiera votar en esta situación, sería indispensable que existiera norma expresa o tesis jurisprudencial, las cuales no existen, *c)* Es su proyecto de informe, tiene el derecho de defenderlo con argumentos, despejar las dudas de sus colegas y apoyarlo con su voto, *d)* Para un ministro intervenir en una investigación de tal naturaleza, implica riesgos a su prestigio, por el cúmulo de intereses que se entretejen en violaciones masivas y graves de derechos humanos, y el nivel de las autoridades involucradas; entonces, lo menos que puede esperar es que pueda participar en la votación del proyecto de informe.

E. El informe del caso de Aguas Blancas fue aprobado por el Pleno de la Suprema Corte por unanimidad, la que conoce muy bien el valor de la votación en esta garantía constitucional. La unanimidad o una alta votación en el sentido que sea, fortalece la fuerza moral de su decisión.

El Pleno puede solicitar que la investigación se profundice en algún o algunos aspectos, incluso que se realice una nueva investigación con los mismos comisionados o con otros nuevos. Jurídicamente lo puede hacer, pero ello lesionaría a la propia corte y a la investigación, por lo cual resulta sólo una posibilidad teórica que confío nunca acontezca.

Empero, si el Pleno no está convencido de la investigación, por la razón que sea, no la debe hacer suya. En esa situación no habrá informe de la Suprema Corte sobre el caso. Lo que sí podría hacer es enviar a la autoridad o autoridades correspondientes el expediente o evidencias importantes, pero insuficientes para configurar un informe, dejando claro que no es un informe, sino un acto de colaboración por si algún documento o actuación contenido en el mismo, le pudiera ser de utilidad en el cumplimiento de sus responsabilidades. Es decir, sería un envío completamente desvinculado de la garantía constitucional de investigación.

La Suprema Corte es y ha sido muy cuidadosa, con toda razón, en lo relacionado con esta garantía constitucional; es muy sensible y está alerta de que su ejercicio puede ser importante en la defensa de la Constitución, pero sólo en ocasiones extraordinarias y excepcionales.

IX. Violación del voto público

A. Antes de la reforma constitucional realizada a esta garantía en 1977, cuando la Suprema Corte tenía la facultad de investigación respecto a la violación del voto público, como una de las cuatro materias contenidas en el párrafo constitucional, el máximo tribunal fue muy cauto en ejercer dicha competencia en virtud de que "Ya en numerosas ocasiones, esta Suprema Corte de Justicia ha decidido no intervenir cuando se trata de averiguar violaciones al voto público, sosteniendo que semejante intervención la llevaría a convertirse en dictador de las cuestiones políticas, con sus incalculables consecuencias".[63]

Felipe Tena Ramírez, muy distinguido constitucionalista y ministro de la Suprema Corte de Justicia, escribió que:

> La Corte no puede ni debe actuar con la intervención eficaz que se le pide. El remedio no está a su alcance, porque mientras la estructura política toda entera se levante sobre la ficción de la capacidad cívica que consagra la Constitución, no hay poder alguno que alcance a atajar las perniciosas consecuencias del fraude que cometió la Constitución antes que las autoridades.
>
> Si la Corte interviene en la política electoral con intención de sanearla, podrá contraer la enfermedad, pero no curarla. Con su intervención como decía Guizot, la política no tiene nada que ganar, pero la justicia sí tiene mucho que perder.[64]

Este autor, en su obra principal, sostiene que: "La defensa del sufragio efectivo no es tarea de la corte; por eso es signo de prudencia renunciar al ejercicio de la peligrosa atribución".[65]

Tena Ramírez, en ese mismo texto, recuerda que de diecisiete solicitudes que recibió la Suprema Corte para investigar violaciones, únicamente decidió aceptarlas en cuatro ocasiones, y al final resolvió no emitir postura alguna respecto a los resultados de la investigación.

63 Véase Elías Musi, Edmundo, "Propuesta para derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional", *Urna Abierta, Revista Trimestral del Instituto Electoral de Tlaxcala*, Tlaxcala, año 1, núm. 2, 1999, 2a. de 3 partes, p. 30.

64 Tena Ramírez, Felipe, "La facultad de la Suprema Corte en materia electoral", *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, núm. 1, t. I, 1946, p. 62.

65 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional…*, *cit*., nota 15, p. 548.

En 1972, el presidente de la república solicitó a la Suprema Corte la investigación de la violación del voto público en las elecciones del estado de Guanajuato. Dicho tribunal se declaró incompetente porque consideró que ningún poder extraño al de la entidad federativa tenía facultad para intervenir en las elecciones para calificarlas o para poner en duda su legitimidad.

Sin embargo, en 1946, precisamente en relación con violaciones electorales en ese mismo estado, había aceptado realizar la investigación y presentó un importante informe que tuvo trascendencia; fue el caso León que constituyó excepción al criterio que reiteradamente sostuvo la máxima corte en esta cuestión.

Téngase en cuenta que la facultad de investigación de la Suprema Corte, antes de 1977, respecto a la violación del voto público tenía el mismo marco, principios y alcances jurídicos que la violación de garantías individuales que he examinado en los incisos anteriores. A pesar de ello, la corte fue en extremo renuente a realizar tales investigaciones, principalmente con el criterio que he glosado.

B. Como ya dejé constancia, en 1977 se eliminó del párrafo tercero del artículo 97 constitucional la materia de la violación del voto público, y se creó un nuevo párrafo, el hoy tercero, que a la letra dice:

> La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

En el dictamen de las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados, para la aprobación del mencionado párrafo, se asentó que no se estaba confiriendo ninguna nueva función a la corte, sino que únicamente se daba una ordenación lógica y mejor factura gramatical al precepto a fin de aclarar su sentido,[66] lo cual no es exacto.

66 *Reforma Política III. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Reformas a la Constitución*, México, 1978, p. 34.

Este nuevo párrafo respecto a la violación del voto público, comparado con el anterior a la reforma de 1977, presenta modificaciones importantes:

a) Actualmente la corte interviene de oficio, antes lo hacía de oficio o a petición de las autoridades facultadas para ello.

b) Actualmente sólo se refiere a materia federal, antes abarcaba también la local y la municipal, aunque el criterio de la corte fue cambiante.

c) Actualmente su intervención ocurre cuando a su juicio pueda ponerse en duda la legalidad de *todo* el proceso de elección de algunos de los poderes federales, antes sólo se refería a la violación del voto público, sin otra especificación.

Es probable que la finalidad de esta reforma estaba relacionada con la modificación al artículo 60 constitucional y el establecimiento de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte —hoy afortunadamente abrogado—, contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el proceso electoral o en la calificación del mismo, lo ponía en conocimiento de dicha cámara para que ésta emitiera nueva resolución, la que era definitiva e inatacable. O sea, el criterio de la Suprema Corte no vinculaba jurídicamente a la Cámara de Diputados. Ambas reformas perseguían lograr mayores salvaguardias y garantías al voto público, según expresión que se encontraba en la exposición de motivos. La intención fue buena, sin embargo, no se logró, y en ambos casos se creó un engendro; el del artículo 60 constitucional se eliminó de la ley fundamental, diez años después de su incorporación.[67]

C. En 1979 escribí al respecto:

> Este cuarto párrafo (entonces esa era su ubicación) del artículo 97 es desafortunado y realmente no se va a aplicar, porque eso equivaldría a un golpe de Estado efectuado por la Suprema Corte, que estaría desconociendo toda la legalidad de la elección del Presidente de la República, o de las Cámaras de Diputados y Senadores.
>
> Además, es muy difícil que acontezca que *todo* el proceso de elección de la Cámara de Diputados y de la de Senadores sea ilegal, porque ello demostraría que el orden jurídico se ha quebrado.

67 Carpizo, Jorge, *Estudios*…, *cit.*, nota 9, pp. 383-387.

> Este párrafo nos recuerda la situación que aconteció en México en 1876, cuando el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, don José María Iglesias, declaró ilegal la elección presidencial y, en consecuencia, se autodesignó Presidente de la República.
>
> Así este párrafo no tendrá aplicación, no puede tenerla, a menos que acontezca una verdadera catástrofe nacional. Queda, pues, en nuestra Constitución como una curiosidad que será objeto de muchas críticas, o bien como un monstruo o un remedio extraordinario para salvar la legalidad. A nuestro juicio tiene más perspectivas de convertirse en lo primero que en lo segundo.[68]

A veintiséis años de distancia, ratifico mi pensamiento: ese párrafo es un monstruo; hoy peor que en 1977, por la razón adicional que analizo con posterioridad; no ha tenido aplicación alguna, y si la Suprema Corte fue renuente a investigar violaciones del voto público con la facultad que poseía antes de 1977, a partir de esa fecha con mayor razón, máxime después de las reformas constitucionales que crearon y perfeccionaron el Tribunal Electoral federal.

Este párrafo ha sido muy criticado por la doctrina. Flavio Galván Rivera considera que si aconteciera el supuesto de la norma, se estaría viviendo una situación anárquica, fuera de toda normatividad, y esa investigación sería inútil e ineficaz porque el orden constitucional estaría completamente quebrantado y se estaría viviendo el caos social.[69]

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona manifiestan que el ejercicio de esta facultad es inviable políticamente, porque privaría de legitimidad a los electos y ocasionaría la desestabilización del poder cuestionado; que es incomprensible que el poder reformador de la Constitución no haya tenido en cuenta la experiencia de José María Iglesias en 1876[70] cuando, como presidente de la Suprema Corte de Justicia, se autoproclamó presidente de la república.

Elisur Arteaga Nava considera que la corte, para determinar si investiga o no, habrá de formular un juicio previo: que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de la elección; en consecuencia, si deci-

68 *Ibidem*, p. 396; véase *Reforma Política III*, *cit*., nota 66, pp. 180, 188, 195-197.

69 Galván Rivera, Flavio, "La facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral", *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, 1995, vol. IV, núm. 6, p. 118.

70 Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit*., nota 2, p. 880.

diera investigar, ello sería suficiente para alertar a la opinión pública, a los poderes en activo, y haría objeto de ataque a los presuntamente electos.[71]

D. Antes de la reforma constitucional de 1977 se discutió si la violación del voto público era únicamente respecto al ámbito federal o si comprendía también el local. El criterio de la Suprema Corte fue cambiante. Yo expuse razones por las cuales entonces la violación del voto abarcaba a las entidades federativas, tanto en la esfera local como municipal. En sentido contrario, opinó Felipe Tena Ramírez.[72]

A partir de 1977 esa discusión está superada. El nuevo párrafo es gramaticalmente claro y tajante; no deja lugar a interpretación: la Suprema Corte sólo debe investigar en el ámbito federal: cuando se pueda poner en duda la legalidad de todo el proceso de *alguno de los Poderes de la Unión*. Es decir, del presidente de la república, por un lado, y de las cámaras de Diputados y Senadores, por el otro. No existe interpretación diversa, la redacción no la permite. Así lo ha admitido la Suprema Corte.[73]

Ahora bien, *nadie*, ningún particular ni ninguna autoridad, se encuentra legitimado para solicitar a la Suprema Corte la investigación de hechos que constituyan violaciones del voto público. El actual párrafo tercero del artículo 97 constitucional es diáfano: la corte practica la investigación *de oficio*; es decir, cuando así lo decide discrecionalmente. En este párrafo no se legitima a ninguna autoridad a presentar la solicitud, como sí acontece con el párrafo anterior del mismo artículo 97 constitucional.

De esta manera lo ha interpretado el alto tribunal: "En el caso del ejercicio de la facultad de investigación para averiguar posibles violaciones al voto público, sólo puede ser practicada de oficio por la Suprema Corte".[74]

Tal interpretación es correcta porque es acorde con el simple sentido gramatical: hay que otorgar a las palabras su sentido normal, el que tienen en la vida cotidiana y en los diccionarios autorizados del idioma.

71 Arteaga Nava, Elisur, *op. cit*., nota 42, p. 545.

72 Carpizo, Jorge, *Estudios*…, *cit*., nota 9, p. 210; Tena Ramírez, Felipe, "La facultad de la Suprema Corte…", *cit*., nota 64, p. 61.

73 *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 7a. época, México, agosto-noviembre de 1986, vols. 205-216, 1a. parte, p. 126.

74 Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit*., nota 30, p. 25.

Cuando las expresiones empleadas sean técnicas se les debe interpretar tomando en cuenta la acepción técnico-jurídica del vocablo.[75]

Si alguien no está de acuerdo con la interpretación de este párrafo efectuada por la Suprema Corte, el problema no es de ésta, deriva del propio texto constitucional. Es parte del monstruo jurídico contenido en el párrafo en estudio.

X. Supresión del párrafo tercero del artículo 97 constitucional

A. La última parte del párrafo tercero del artículo 97 constitucional dispone qué debe hacer la Suprema Corte con la investigación de la violación del voto público: "Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes".

En 1977, cuando se creó ese párrafo, los órganos competentes para la calificación de las elecciones federales eran las cámaras del Congreso de la Unión. El Senado calificaba las elecciones de sus integrantes, y la Cámara de Diputados las de los suyos y la elección del presidente de la república. Era el sistema denominado de autocalificación, en el cual las controversias que se suscitaban en las elecciones eran resueltas en última instancia por un órgano político, con todos los inconvenientes que ello lleva consigo.

Este sistema se alteró levemente con la creación en 1987 de un tribunal de lo contencioso electoral federal, sistema que se fortaleció a través de las reformas constitucionales de 1990 y 1993. A partir de este último año, la calificación de las elecciones de diputados federales y senadores correspondió al Tribunal Electoral Federal, aunque la del presidente de la república continuó siendo competencia de la Cámara de Diputados.

B. Hoy en día existe una autoridad jurisdiccional de última instancia en materia electoral que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y como su nombre lo dice, a partir de la reforma constitucional de 1996, se encuentra en el ámbito de ese poder; así lo dispone el artículo 99 de la ley fundamental: "El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Consti-

75 Carpizo, Jorge, *Estudios…* , *cit*., nota 9, pp. 70 y 71.

tución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación".

En ese artículo se encuentran señaladas las competencias de dicho tribunal, cuya finalidad es la resolución jurisdiccional de las controversias que se susciten en las elecciones. Para la cuestión que examino resultan relevantes las fracciones I y II que lo facultan para conocer y resolver las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores y del presidente de la república; y la norma secundaria, en su artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, precisa que ese tribunal puede declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan realizado "en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección…", facultad que el mencionado Tribunal Electoral ha ejercido con apego a la Constitución y a la ley.

Ese tribunal, asimismo, es la instancia última de decisión en los procesos electorales locales, materia alejada de la garantía constitucional que examino, y a la cual aludí en el inciso 2 de este trabajo.

Una digresión: el artículo 105 constitucional, en su fracción II, faculta a la Suprema Corte para conocer las acciones de inconstitucionalidad que "tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución", y para que no exista duda alguna, se precisa en el mismo artículo que la única vía para cuestionar la conformidad de las *leyes electorales* a la Constitución es la del propio artículo 105. Como señala el mencionado artículo 99 ya expuesto, lo cual reitero, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con la única excepción indicada en el mencionado precepto 105.

Entonces, si la Suprema Corte decidiera investigar violaciones del voto público conforme al tercer párrafo del artículo 97, ¿cuáles serían los órganos competentes a los que tendría que enviar el resultado de la investigación? Hoy en día existe fundamentalmente uno: El Tribunal Electoral, que es órgano especializado del propio Poder Judicial de la Federación. Es decir, el máximo tribunal enviaría su informe al Tribunal Electoral, que es órgano suyo, para que éste resuelva en definitiva, sin estar constitucionalmente vinculado a la investigación realizada por su

superior, por el Tribunal Constitucional del orden jurídico mexicano, que se denomina Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, si de esa investigación se desprende la realización de probables delitos electorales u otros, la Suprema Corte también la debe enviar a la Procuraduría General de la República. Es casi imposible que se satisfagan los supuestos del párrafo sin la comisión de delitos.

En 1979, el entonces párrafo cuarto, hoy tercero, del artículo 97 constitucional me parecía un monstruo jurídico. Con las aludidas reformas constitucionales de 1987, 1990, 1993 y 1996, me parece un supermonstruo legal.

Si la Suprema Corte, antes de 1977, fue renuente a ejercer la facultad de investigar la violación del voto público, con una disposición que resultaba inocua frente a la actual, si a partir de esa fecha nunca se le ha ocurrido aplicar tal párrafo, y si ahora existe una jurisdicción electoral federal, no considero posible que en alguna ocasión pudiera cambiar su criterio, lo cual sería desastroso para la estabilidad política y social del país, más si su Tribunal Electoral no tomara en cuenta el informe que le enviara. El proceso de desestabilización comenzaría desde el momento en que la Suprema Corte decidiera de oficio realizar la investigación, porque a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes federales, debido a que estaría poniendo en duda la elección del presidente de la república o de las dos cámaras legislativas federales.

C. Flavio Galván Rivera escribió que esta facultad es letra muerta, y que por el bien de México, jamás debe cobrar vida.[76]

Héctor Fix-Zamudio, Salvador Valencia Carmona y Edmundo Elías Musi se pronunciaron por la supresión de este párrafo tercero del artículo 97 constitucional.[77] Estoy completamente de acuerdo con esos pronunciamientos. Este criterio es congruente con el que he sostenido desde 1979, al que se suman los párrafos anteriores de este artículo que resaltan la existencia actual del sistema jurisdiccional de calificación y resolución de impugnaciones electorales en el orden jurídico mexicano, y lo absurdo que resulta la existencia del monstruo o supermonstruo legal.

76 Galván Rivera, Flavio, *op. cit*., nota 69, p. 118.

77 Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit*., nota 2, p. 880; Elías Musi, Edmundo, *op. cit*., nota 63, núm. 3, 2000, 3a. parte, pp. 27-33.

Aunque estoy convencido de que la Suprema Corte no cometería el error de ejercer esa facultad, lo cierto es que cualquier precepto que se encuentre en la Constitución puede ser aplicado en todo momento en virtud de los principios de supremacía constitucional, de que no existe costumbre derogatoria de norma constitucional, y de que la ley fundamental sólo puede ser modificada por los procedimientos que ella misma señala.[78] En consecuencia, mientras el supermonstruo permanezca en nuestra Constitución, constituye una amenaza.

D. Aunque lo considero innecesario, pero para evitar cualquier confusión, preciso que sostengo que el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, que se refiere a la violación del voto público, debe ser suprimido por las razones expuestas.

Por otra parte, el párrafo segundo del propio artículo 97, que se refiere a la violación grave de garantías individuales, debe subsistir con su *carácter extraordinario* y de *defensa excepcional* de las garantías individuales, y de los preceptos constitucionales infringidos que deben ser resarcidos. Es y debe continuar siendo, como bien se ha expresado, una *reserva histórica* por si llegara a acontecer una emergencia nacional.

XI. El caso de Aguas Blancas

A. La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los casos más relevantes en relación con su facultad de investigación, contenida en el artículo 97 constitucional, son: León en 1946 y Aguas Blancas en 1996. A la Suprema Corte le asiste la razón.

No obstante, el caso León se refiere a la violación del voto público, investigado dentro del marco jurídico proveniente de la Constitución original, y derogado en 1977. Ciertamente, fue un expediente muy importante, el más trascendente durante varias décadas y hasta el caso de Aguas Blancas. Empero, en la actualidad su interés es exclusivamente histórico.[79]

78 Véase Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 38-53, 88-92.

79 Véanse Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 30, pp. 31-39; Morineau, Marta, "Aguas Blancas, estudio de un caso de aplicación del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, año XXX, núm. 87, pp. 804-805;

B. El 27 de junio de 1995, el gobernador del estado de Guerrero manifestó telefónicamente a la presidenta municipal de Atoyac de Álvarez que solicitaba su intervención, en lo que le fuera posible, para que los campesinos de su municipio, miembros de la Organización Campesina del Sur (OCSS), no asistieran a una gran manifestación en contra de ella, programada para el día siguiente, en virtud de que diversos sectores de esa organización eran muy violentos; que él había tomado providencias para que el grupo mayoritario no llegara a la concentración.

La manifestación perseguía dos objetivos: la presentación de un campesino que había desaparecido desde el 24 de mayo anterior, y la entrega de insumos agrícolas que las autoridades habían prometido, pero no cumplido.

El gobernador instruyó al subsecretario de Protección y Vialidad que se trasladara al Municipio de Coyuca y tratara de convencer a los manifestantes que evitaran toda clase de violencia, a que regresaran a sus lugares de origen y que, si no lo lograba, los dejara pasar, y hasta donde fuera posible, lo hicieran desarmados.

Al día siguiente, un camión rojo con aproximadamente 60 pasajeros, miembros de la OCSS, fue detenido en el Vado de Aguas Blancas por la policía de ese Estado, y se procedió a hacer la correspondiente revisión. Se decomisaron machetes y palos a los campesinos. Unos minutos después, un camión azul de redilas arribó con alrededor de cuarenta pasajeros, la mayoría estaba constituida por habitantes de la región que iban de compras o a asuntos personales. La policía ordenó al chofer que se detuviera; antes de que lo hiciera, saltaron del vehículo dos campesinos, supuestamente de la OCSS, que viajaban sobre el techo de aquel, con machete en mano y en actitud agresiva. En ese momento se escuchó una especie de disparo y de inmediato otro, envueltos en humo, provenientes de la parte posterior del camión azul, y la policía comenzó, con armas de alto calibre, a disparar indiscriminadamente contra los ocupantes del camión azul; se ordenó a los campesinos del vehículo rojo que se tirasen al suelo, quienes no intentaron intervenir en el suceso, sino protegerse de los disparos.

Diecisiete personas perdieron la vida y 21 fueron heridas; ninguna portaba armas de fuego. De los policías sólo dos fueron lesionados levemente con machetes.

La policía justificó la portación de armas de alto calibre, debido a que miembros de la unidad motorizada habían sido emboscados, y cuatro policías asesinados unos días antes.

El lugar de los hechos fue alterado, los cadáveres fueron movidos, incluso a uno de los campesinos muertos se le colocó una pistola sobre su mano.

Todo el episodio fue videograbado por un testigo presencial; ese video se entregó a las autoridades del estado de Guerrero, quienes lo editaron, suprimiéndole escenas, y editado lo distribuyeron a los medios de comunicación.

La Procuraduría General de Justicia de Guerrero inició una averiguación previa, en la cual existieron irregularidades gravísimas, como un dictamen de criminalística en el cual se afirmó que los campesinos con armas de fuego estaban prestos a agredir a los policías, cuando se probó fehacientemente, como ya asenté, que los campesinos no portaban armas de fuego. Era claro que las autoridades del Estado perseguían proteger a los policías asesinos y a los funcionarios del propio Estado que se encontraban presentes durante el desarrollo de los hechos.[80]

C. El secretario de Derechos Humanos y Pueblos Indios del Partido de la Revolución Democrática presentó queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo que la aceptó, investigó y el 14 de agosto de 1995 emitió una recomendación, en la cual, entre otros aspectos, aconsejó al gobernador del Estado: el nombramiento de un fiscal especial para que se ocupara del caso, subsanara las deficiencias de la indagatoria y ejerciera acción penal en contra de los presuntos responsables; la suspensión de sus funciones del secretario general de Gobierno; la destitución del procurador general de Justicia del Estado y de 18 funcionarios más, de estos últimos también de uno se recomendaba la consignación y de otros el inicio de averiguaciones previas y de responsabilidades administrativas; y que diera instrucciones para que se siguiera atendiendo a los heridos.

80 Véanse Román Palacios, Humberto, "El vado de 'Aguas Blancas'", *Lex. Difusión y Análisis*, México, Publicación mensual de Editorial Laguna, 1997, año III, núm. 24, pp. 22-25; Morales Becerra, Alejandro, *op. cit*., nota 28, pp. 239-240.

El gobernador aceptó las mencionadas recomendaciones; requirió al congreso local la designación del fiscal especial, y cumplió aparentemente con los otros incisos de la recomendación.[81]

D. El 1o. de agosto de 1995, la asociación civil denominada Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos instó a la Suprema Corte para que investigara los hechos ocurridos en Aguas Blancas.

El alto tribunal decidió, por unanimidad, que dicha asociación civil no gozaba de legitimación activa para realizar dicha petición, aspecto al cual me referí en el inciso correspondiente, y por nueve votos contra dos resolvió que no procedía que ejerciera su facultad *motu proprio*, en virtud de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ya había realizado la investigación y sus recomendaciones se estaban atendiendo. Al respecto estableció la tesis P.LXXV/95, que, entre otros conceptos, dice:

> Cuando previamente a la denuncia ante ella ya se hubiere producido una similar ante los organismos del Apartado "B" del artículo 102 constitucional, y se haya producido o esté por manifestarse una recomendación que se esté cumplimentando o permita cumplimentarla, produciéndose así un cambio sustancial en las reacciones frente a esa posible grave violación de garantías individuales, para evitar que se produzcan conclusiones contradictorias o contrapuestas, que en nada disuelven la alarma social sino que la agudizan; o bien la duplicación de investigaciones entre dos organismos disímbolos en su naturaleza. Lo anterior no implica que este máximo tribunal desatienda las altas funciones constitucionales que de manera extraordinaria le son conferidas por la Carta Magna, pues deberá de ejercerlas cuando a su prudente juicio el interés nacional así lo reclame, buscando siempre el bienestar común y el respeto irrestricto al Estado de derecho.[82]

Los dos ministros disidentes presentaron interesante voto particular;[83] sin embargo, las consideraciones sostenidas por la mayoría del Pleno tienen sólido fundamento: la alarma social se agudizaría en estos casos si existieran conclusiones diversas entre la investigación de un *ombudsman*

81 *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, *op. cit*., nota 30, p. 40; Morineau, Marta, *op. cit*., nota 79, pp. 805 y 806.

82 *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, México, octubre de 1995, t. II, p. 102.

83 *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, *op. cit*., nota 30, pp. 42-44; Morineau, Marta, *op. cit*., nota 79, pp. 806 y 807.

y la de la Suprema Corte. Además, en mi criterio, el máximo tribunal queda como reserva por si las recomendaciones del *ombudsman* no se cumplen, o el escándalo e indignación nacionales subsisten, a pesar de la intervención de aquél. En estas situaciones, la Suprema Corte puede ordenar de oficio la realización de la investigación.

No es posible pensar que la Suprema Corte va a poder suplir todo el sistema no-jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos establecido en el apartado B del artículo 102 constitucional, comúnmente conocido como *ombudsman*. Así se reafirma el carácter excepcional de la garantía constitucional analizada.

E. El fiscal especial de Guerrero consignó a 43 personas como probables responsables de delitos cometidos en Aguas Blancas. No obstante, la sociedad continuaba consternada por esos hechos, sentía que el gobernador era intocable, que se le había mentido, quería conocer toda la verdad y que se castigara, sin excepción alguna, a los responsables. Organismos de derechos humanos nacionales e internacionales así lo exigían.

Ante ese panorama, José Gamas Torruco, distinguido constitucionalista, político y con amplia experiencia en la administración pública, opina que el presidente de la república quiso ganar tiempo para pensar cuál sería la decisión políticamente adecuada,[84] y decidió el 4 de marzo de 1996, a través de su secretario de Gobernación, solicitar a la Suprema Corte la realización de la investigación correspondiente, de acuerdo con el artículo 97 constitucional, en virtud de que a pesar de todas las actuaciones jurídicas, prevalecía en la sociedad "un sentimiento de preocupación por el cabal esclarecimiento de los hechos y la determinación de sus consecuencias conforme a la ley".

Al día siguiente, el máximo tribunal decidió ejercitar su facultad constitucional de investigación de violaciones graves de garantías individuales; únicamente un ministro votó en contra de esta decisión, porque consideró que la violación de los derechos humanos era obvia y que al no existir regulación del precepto constitucional, la "resolución" de la corte no se cumpliría.[85]

84 Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 1002.

85 Aguirre Anguiano, Sergio Salvador, "La Suprema Corte no debió haber intervenido en el caso Aguas Blancas", *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1997, vol. 1, núm. 4, pp. 71-78.

El 11 de marzo de 1996, el gobernador del Estado solicitó al congreso local "licencia definitiva" de su posición para facilitar la investigación del caso. La "licencia" le fue concedida y se nombró a su sucesor.

Como ya escribí y comenté, la Suprema Corte designó a dos de sus ministros como comisionados, quienes contaron con un amplio equipo de apoyo; se realizó la investigación, se informó al Pleno el 12 de abril de ese año. El máximo tribunal hizo suyo el informe y con ese fundamento emitió una consideración y cinco puntos de acuerdo.

El lector recordará que entre estos últimos se encuentra la determinación de que el gobernador del estado de Guerrero era responsable de violaciones de garantías individuales.

Las autoridades a quienes la Suprema Corte decidió enviar sus cinco puntos de acuerdo fueron: presidente de la república, Congreso de la Unión, procurador general de la república, gobernador en funciones, congreso y Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero.

La Procuraduría General de la República determinó que los delitos correspondientes pertenecían al fuero común y, por tanto, se declaró incompetente. Se podría pensar que, por la gravedad de los hechos y las expresiones del presidente de la república en su solicitud de investigación a la Suprema Corte, bien pudo haber ejercido su facultad de atracción.

El congreso local consideró improcedente el juicio político al gobernador con licencia y a otros cuatro ex-funcionarios.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero exoneró al gobernador con licencia y a tres ex-funcionarios, porque en su criterio no habían intervenido directa ni indirectamente en la comisión de delito alguno.[86]

F. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona dicen bien que el informe o dictamen de la Suprema Corte en el caso de Aguas Blancas no produjo consecuencias jurídicas ni políticas, debido a que la licencia del gobernador parece que se debió a la solicitud de investigación por parte del presidente de la república.[87] Resulta obvio que dicha licencia, que realmente fue una renuncia, la decidió también políticamente el titular del Poder Ejecutivo federal.

86 Morineau, Marta, *op. cit*., nota 79, pp. 809 y 810.

87 Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit*., nota 2, p. 881.

José Gamas Torruco considera que la Suprema Corte realizó una investigación acuciosa, imparcial y completa, que resultó "totalmente inútil y en posición desairada".[88]

Las anteriores opiniones son manifestadas por algunos de los constitucionalistas más prestigiados del país, son muy entendibles porque expresan el malestar del jurista ante la situación acontecida, al sentir que se menospreció y se faltó el respeto a la Suprema Corte. Es cierto, todo parece que se trató de un juego político del presidente de la república, como escribió Gamas Torruco, para ganar tiempo y proteger a su amigo el gobernador de Guerrero. Los resultados hablan por sí mismos.

No obstante, considero que la Suprema Corte actuó correctamente al haber aceptado su competencia y haber investigado esos hechos por las razones siguientes:

a) Ante la solicitud presidencial y el clamor e indignación nacional e internacional por esos hechos, la negativa le hubiera tenido un alto costo moral, político y de credibilidad. Esa facultad existe precisamente para casos como el de Aguas Blancas.

b) Ya se había negado a investigar con anterioridad y había sido acertado, porque la expedición de la recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encontraba próxima en el tiempo a la petición de esa asociación, y la recomendación parecía que se estaba cumpliendo (véase *supra* XI, C y D).

c) Sin embargo, después de meses de expedida la recomendación de la CNDH, la inquietud y malestar nacional e internacional subsistían porque algunas recomendaciones se cumplieron completamente, otras a medias, pero no se llegaba al fondo del asunto, y se consideraba que prevalecía la impunidad.

d) La Suprema Corte cumplió con su facultad y deber constitucionales: los comisionados investigaron hasta donde era su competencia y, en todo momento, el alto tribunal conservó su dignidad. La opinión nacional e internacional se percataron de ello.

e) Los puntos de acuerdo de la Suprema Corte fueron claros y establecieron un importante antecedente.

88 Gamas Torruco, José, *op. cit.*, nota 84, p. 1002.

f) El caso de Aguas Blancas permitió a la Suprema Corte interpretar el párrafo segundo del artículo 97 constitucional, y establecer tesis jurisprudenciales de trascendencia.

g) Este caso vivificó a esta garantía constitucional.

h) El desaire que sufrieron los puntos de acuerdo de la Suprema Corte tuvieron costo político para el Poder Ejecutivo federal. La autoridad moral de la Suprema Corte salió fortalecida, en virtud de que cumplió y aplicó esa garantía constitucional, la cual existe precisamente para situaciones como las acontecidas en Aguas Blancas, y las demás relacionadas estrechamente con esos hechos, como son el ocultamiento de los mismos, la protección de los presuntos responsables por las autoridades competentes y la impunidad galopante en violaciones graves de garantías individuales.

i) Revivió el interés científico y académico por esta garantía constitucional, integrante del contenido de la justicia constitucional mexicana.

XII. Una reflexión final

En la actualidad, la facultad de investigación de la Suprema Corte, contenida en el artículo 97 constitucional, tiene mayor presencia en nuestro orden jurídico y en el ámbito académico que hace 33 años cuando escribí el ensayo sobre esta garantía constitucional, la cual en este periodo ha tenido una evolución peculiar: se efectuaron diversas reformas constitucionales directas y otras indirectas de una garantía constitucional que no se aplicaba, y cuyo caso más importante databa de 1946 hasta el de Aguas Blancas, cincuenta años después.

Dicha garantía constitucional, sin embargo, estaba presente. No se consideró derogarla en ninguna de las reformas constitucionales que sufrió el artículo. Al contrario, se persiguió precisarla y fortalecerla, suprimiéndole aspectos que no le eran propios. Esas modificaciones, como regla general, fueron acertadas, salvo el muy grave error que se cometió en 1977 con la creación del párrafo cuarto, hoy tercero, del artículo 97 constitucional, y a cuyo análisis dediqué una parte de este ensayo.

Las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte con motivo del caso de Aguas Blancas implican un buen ejercicio de interpretación de los alcances de la garantía constitucional y base para su desarrollo ulterior. Aún es necesaria la realización de puntualizaciones y rectificaciones,

pero a partir de 1917 constituye el esfuerzo jurisprudencial más importante del máximo tribunal en relación con esta garantía constitucional.

La alta corte cumple cabalmente con su responsabilidad constitucional si realiza una investigación profunda de la violación de garantías individuales, basada en pruebas, y todo el expediente se sintetiza en su informe, el cual debe ser claro, directo y esclarecedor de los hechos.

Si las autoridades competentes no actúan con base en ese informe, la responsabilidad jurídica, política y moral será de ellas, de las organizaciones sociales y de la opinión pública, si no muestran fortaleza y firmeza para exigir a las autoridades la aplicación de la ley y las correspondientes responsabilidades a los presuntos culpables. La corte no puede traspasar su competencia constitucional: su investigación y el informe correspondiente no vinculan jurídicamente a las autoridades, pero sí poseen la fuerza política y moral de la máxima instancia judicial del país.

En razón de la naturaleza de esta garantía constitucional, a cuyo examen consagré varias páginas, es preferible que la investigación y el informe, en cuanto procedimiento y labor no-jurisdiccional, no sean reglamentados en ley, sino que la Suprema Corte conserve flexibilidad en su aplicación, y las precisiones y cauces se señalen a través de tesis jurisprudenciales, tal y como hasta ahora ha sucedido. El carácter *discrecional* de la aceptación de la solicitud por parte de la Suprema Corte, refuerza este punto de vista.

La parte final del segundo párrafo del artículo 97 constitucional, que se refiere a la solicitud del alto tribunal al Consejo de la Judicatura Federal para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, debe desaparecer de la Constitución, en virtud de que resulta indebido que la Suprema Corte "solicite" y, con mayor razón, a un órgano de la esfera judicial. Además, la Suprema Corte ya no supervisa la disciplina ni vigila a los juzgadores federales. En caso de que decidiera hacer tal "solicitud", tendría que tratarse de un asunto extraordinario, de especial gravedad, y lo podría hacer sin necesidad de que la Constitución lo señale, en virtud de que es únicamente una "solicitud". Después de todo, no es relevante si esos renglones permanecen o no dentro de la ley fundamental, aunque técnicamente no son correctos.

Lo que sí resulta esencial, por todas las razones esgrimidas, es la supresión del párrafo tercero del artículo 97 constitucional en relación con la investigación del voto público. El monstruo jurídico no debe continuar

existiendo. Si nunca se va a ejercer esa facultad para qué continúa siendo parte de la norma constitucional. Si llegara a ser utilizada, ese supermonstruo legal colaboraría a la ruptura del orden jurídico y al desquiciamiento del orden social y político de la nación.

Así, el contenido de la facultad de investigación de la Suprema Corte debe concretarse a la violación grave de garantías individuales, como una defensa y protección extraordinaria y excepcional de los preceptos de nuestra ley fundamental. El segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución debe permanecer para ocasiones muy especiales y sensibles, con la finalidad de resarcir preceptos constitucionales infringidos.

Esta garantía constitucional de naturaleza no-jurisdiccional constituye una reserva jurídica para el restablecimiento de derechos humanos violados en forma colectiva, de manera grave y con la amenaza de que la impunidad prevalezca para los presuntos responsables.