

Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

José Miguel Salcido Romero

INTRODUCCION

Los párrafos Tercero y Cuarto del Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para realizar la investigación -a través de sus propios miembros o de comisionados especiales- de hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales, o del voto público en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión.

La naturaleza y alcance de tal facultad ha sido poco discutida por los estudiosos del Derecho Constitucional, a pesar de que en el caso de violación de garantías, en la década de los noventas, el ejercicio de esa atribución por el Pleno de la Corte en los sucesos conocidos como la matanza de Aguas Blancas contribuyó a restablecer la paz social, el reconocimiento de la legitimidad de las autoridades, el orden jurídico y la normalidad política en el Estado de Guerrero.

Por lo que se refiere al supuesto de la violación del voto público, si bien es cierto que en los últimos años no ha sido ejercida, conviene revalorarla a la luz del actual sistema de justicia elec-

(*) Magistrado del Tribunal Estatal Electoral

toral previsto en los artículos 94 y 99 de la norma fundamental a partir de 1994 para estar en condiciones de plantear su posible derogación o modificación.

Además, siempre será conveniente analizar la esencia de una figura que a primera vista parece constituir una nota discordante con el actual sistema de distribución de funciones entre los poderes de la Unión, en el que con mucha claridad se ha tratado de sustraer a la Corte de las labores de índole distinta a la jurisdiccional, y sobre todo de la política, lo que resulta fácil constatar desde la adopción por el propio Poder Judicial de la tesis Vallarta de fines del siglo XIX acerca de la diferencia entre la legitimidad y la competencia de origen y, más recientemente, con las reformas constitucionales de 1994, en que se dieron pasos firmes en el proceso de convertirla en un tribunal constitucional, a la manera de los sistemas europeos.

Este trabajo constituye un modesto esfuerzo de aproximación al estudio de la facultad indagatoria de la Corte, desde la perspectiva de su ubicación en el actual marco constitucional, y su función como un instrumento de control constitucional que contribuye al proceso de centralización del federalismo, sobre todo como consecuencia de los criterios adoptados por el pleno de la propia Suprema Corte respecto de la discrecionalidad con que cuenta para su ejercicio.

ALCANCE DE LA FACULTAD INDAGATORIA DE LA CORTE

Al promulgar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Constituyente de 1916-17, en el tercer párrafo del Artículo 97, otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación diversas facultades para actuar como órgano investigador, lo que constituyó una verdadera innovación, ya que no existía antecedente normativo al respecto en ninguna de la constituciones anteriores.

A pesar de significar una novedad los debates del constituyente no registran discusión sobre el particular y, de acuerdo con Teófilo Oléa Leyva¹, lo más que se puede encontrar es una mención de Hilario Medina acerca de investigaciones realizadas

sobre instituciones inglesas protectoras de los derechos civiles y públicos, y alguna referencia en la exposición de motivos del proyecto de iniciativa enviado por Venustiano Carranza, que se refería a estas atribuciones de manera muy escueta y hasta confusa, en los términos siguientes:

«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 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, 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».

En su obra, «Derecho Constitucional Mexicano», narra Don Felipe Tena Ramírez² que un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó a afirmar que nadie puede establecer el origen del párrafo tercero del Artículo 97 constitucional, que parece haber caído como un aerolito en el Derecho público mexicano.

Es probable que la falta de análisis minucioso de las facultades contenidas en ese precepto derive del hecho de que el Constituyente de 1916-1917 estuvo enfrascado en debates muy acalorados sobre principios y figuras jurídicas y políticas fundamentales acerca de la forma de Estado y de gobierno que adoptaría nuestra nación, y que, en el caso concreto, el artículo 97 fue presentado para su discusión en un paquete en el que se contenían los artículos 94 al 102, relativos al Poder Judicial, el cual provocó interesantes y encendidas polémicas sobre la división

1 CARPIZO, Jorge, La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia, en Derecho Procesal Constitucional, México, 2002, Porrúa.

2 TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1972, Pág. 542, Porrúa.

de poderes, la naturaleza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la inamovilidad de los ministros, quedando relegados a segundo término cuestiones como la que es materia de este trabajo.

Para comprender mejor esa situación, y para citar solamente tres ejemplos, no hay que olvidar que el Congreso Constituyente de 1917 fue el creador de lo que muchos llamaron la primera Constitución social del siglo XX, por haber elevado a rango de norma fundamental los principios de justicia agraria y del trabajo que quedaron plasmados en sus artículos 27 y 123. Que por otra parte, al establecer en su Artículo Primero que «en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece», abandonó la corriente jus-naturalista que había adoptado el código fundamental de 1857 en el precepto correlativo respecto de la naturaleza de los derechos fundamentales, para asumir una postura jus-positivista. También hay que recordar que en la nueva Constitución se estableció un nuevo y completo sistema de sustitución del titular del Poder Ejecutivo para los diversos supuestos en que, antes de concluir el periodo de su encargo, se presentara su ausencia definitiva. Ante estas y muchas novedades más es comprensible que novedades «menores» no fueran objeto de demasiada atención.

De cualquier manera, al promulgarse nuestra norma fundamental, el texto original de ese tercer párrafo era el siguiente:

«Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita, y nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará 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 magistrado 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 la Ley Federal.».

Conforme al contenido del párrafo transcrito, el Congreso Constituyente otorgó originalmente a la Corte facultades indagatorias en las cuatro hipótesis siguientes:

- a) Para conocer de la conducta de algún juez o magistrado federal;
- b) Para investigar hechos que importaran la violación de alguna garantía individual;
- c) Para indagar hechos violatorios del voto público;
- d) Para averiguar sobre la comisión de algún delito castigado por la Ley Federal.

Después de diversas reformas el texto vigente de los párrafos segundo y tercero que contienen esas facultades quedó en los siguientes términos:

«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. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

«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».

Como puede observarse, la primera de las facultades para conocer de la conducta de jueces y magistrados fue transferida al Consejo de la Judicatura Federal con motivo de las trascendentes reformas del Poder Judicial de 1994, mientras que las de investigar delitos había sido derogada desde 1977. Así, la competencia indagatoria de la Corte quedó limitada únicamente a los supuestos de violación de garantías individuales y del voto

público, pero aún en estos casos la atribución de realizar averiguaciones se sujetó a supuestos de procedencia que no existían en el texto original.

En efecto, respecto del primer supuesto, se estableció a partir de 1994 que la atribución del máximo Tribunal para investigar procedería cuando la conculcación de derechos fundamentales fuera «grave» y se modificó la redacción para conceder discrecionalidad en su ejercicio a la propia Corte mediante los vocablos «podrá nombrar», que varió totalmente el sentido de la expresión original «nombrará», según se verá más adelante.

En la hipótesis de la violación del voto público, la facultad de investigación se limitó a los casos en que pusiera en duda todo el proceso de elección de uno de los poderes, cuando originalmente se refería de manera general a la violación del sufragio, lo que parecía autorizar a la Corte a ejercitar su atribución en cualquier caso en que se presentara esa violación, se tratara de elecciones federales o locales, y trascendieran a un solo distrito, ayuntamiento, entidad federativa o a todo un poder de la Unión.

Con esas nuevas condicionantes la facultad indagatoria de la Corte fue transformada por el constituyente permanente, de un recurso aparentemente ordinario, procedente en cuanto a juicio de aquella o de los entes legitimados para excitar su ejercicio se violaran garantías individuales o el voto público, en un recurso extraordinario que sólo procedería cuando se afectara de manera grave el interés nacional y se lesionara el orden constitucional. De cualquier manera debe reconocerse que todo indica que, aunque la redacción original no lo expresara claramente, la intención del constituyente siempre fue crear un instrumento de control constitucional de aplicación extraordinaria y limitada.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Aunque, como ya se expresó, no existe antecedente normativo de las atribuciones que se estudian en las diversas Constituciones que se han promulgado a lo largo de nuestra historia, el doctor Jorge Carpizo³ consigna en un ensayo denominado «La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia»

³ Op. Cit. Pág. 835.

un antecedente histórico consistente en una averiguación que la Suprema Corte ordenó realizar con motivo de los sucesos acaecidos en el puerto de Veracruz los días 24 y 25 de junio de 1879, en que el gobernador Mier y Terán, de manera sumarásima y atendiendo a las instrucciones que recibió de la Presidencia de la República, ordenó el fusilamiento de los tripulantes del barco Libertad y un piquete de soldados del 23 Batallón que se levantaron en armas contra el gobierno de Porfirio Díaz y que fueron aprehendidos en el puerto de Ciudad del Carmen. Al enterarse de que se estaban verificando los fusilamientos, el juez de Distrito de Veracruz, de nombre Rafael de Zayas Enríquez, se presentó en el lugar de las ejecuciones y, aunque la mayor parte de los prisioneros ya habían sido pasados por las armas, logró salvar la vida de unos cuantos, manifestando enérgicamente al propio gobernador que se encontraban bajo el amparo y protección de la Justicia de la Unión. La investigación correspondiente fue ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la indignación general que produjeron los hechos, y a petición del fiscal José Eligio Muñoz, quien expresó en su solicitud los siguientes argumentos:

«En concepto del fiscal que suscribe, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debiera quedar impassible a la presencia y casi a la vista de sucesos que, si por ahora no pueden calificarse exacta y debidamente, sí dan suficientes motivos para que sean mandados esclarecer por las vías judiciales. Toca al Supremo Poder Judicial de la Federación, a quien la Constitución y Leyes generales del país encomiendan de una manera más especial la salvaguardia de las libertades públicas, de las instituciones políticas y de las garantías individuales, tomar sobre los referidos acontecimientos el elevado puesto que le corresponde y observar desde él si hay o no motivo suficiente para intervenir autoritariamente en defensa de los fueros de la justicia y del cumplimiento de esa misma Constitución que le han confiado su incolumidad, y que todos los magistrados de este Supremo Tribunal hemos protestado cumplir y hacer cumplir por los medios que ella también ha puesto a nuestro alcance. Por estas consideraciones brevemente apuntadas, el fiscal que suscribe pide a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se sirva aprobar

y ejecutar enseguida las siguientes proposiciones: Primera.- El tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordena al juez de distrito del estado de Veracruz que instruya una averiguación sumaria acerca de los hechos perpetrados los días del 23 al 25 de junio próximo pasado. Segunda.- Concluida que sea dicha información y sin perjuicio de abocarse desde luego el conocimiento de los negocios que sean de su competencia, en este caso, el juez de distrito la remitirá original a la Suprema Corte para providenciar en su vista lo que corresponda».

El pleno de la Corte aprobó ambas solicitudes y ordenó al juez de Distrito de Veracruz efectuar esa averiguación, aun cuando no contaba con facultades constitucionales ni legales para hacerlo.

Con relación a la facultad de investigación en materia de violación del voto público, Miguel González Avelar⁴ consigna como antecedente los debates suscitados con motivo de la calificación de las elecciones de los diputados que integrarían la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión, convocadas por Francisco I. Madero.

El procedimiento de integración de la XXVI Legislatura comenzó con la revisión de las credenciales de los presuntos diputados, la cual estuvo caracterizada por constantes pugnas y se prolongó durante un lapso de tres meses. En tan prolongada y difícil calificación electoral se revisaron 243 credenciales. Cabe destacar que en el desarrollo de la calificación abundaron los alegatos sobre presuntos fraudes cometidos el 30 de junio de 1912, fecha en la que se verificó la respectiva jornada electoral. Sin embargo, fue el nuevo requisito de elegibilidad previsto en la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, consistente en la vecindad de los candidatos, pero sobre todo el de los medios idóneos para comprobarlo, el tema que mayores discusiones produjo en el transcurso de la calificación. Lo mismo ocurrió al calificar las credenciales de los candidatos triunfadores en las elecciones extraordinarias celebradas en 1913.

Ante la inconformidad que generó la calificación electoral se formularon no sólo diversas protestas, sino también ideas sumamente interesantes, entre ellas la de Pablo Lozada, presunto

4 GONZALEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*, 2ª edición, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. 1994.

diputado católico por el estado de Guanajuato quien, en la sesión del 28 de septiembre de 1912, manifestó:

«Señores diputados, cuando los parlamentos se reúnen para juzgar de las credenciales, ejercitan, como anoche dije, funciones de alto Tribunal de Justicia. Yo vengo a pedirlos aquí, no un juicio; vengo a pedirlos justicia, exijo que mi credencial sea juzgada sin interés político, al modo que la Suprema Corte de Justicia tiene obligación de conceder amparo sea cual fuera el credo político del que lo pide».

Finalmente, en los debates suscitados con motivo de la calificación de credenciales correspondientes a las elecciones extraordinarias de 1913, se propuso que la autenticidad y validez de los documentos de propiedad, para acreditar el requisito de vecindad y residencia, fuera determinada por los tribunales competentes y no por el Colegio Electoral.

Con estos antecedentes de la vida parlamentaria, en especial la de la XXVI Legislatura Federal, el jurista José Diego Fernández propuso la reforma al Artículo 60 de la Constitución de 1857, para que quedara en los términos siguientes:

«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 en que se hizo la elección, para que averigüe la verdad de los hechos en que se funden 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».

Hay quienes ubican también como antecedente de la facultad de investigación de la Corte la tesis de José María Iglesias, adoptada por ese tribunal en 1872, y en la que sostenía que toda autoridad ilegítima era originalmente incompetente y, en consecuencia, sus actos eran violatorios de la garantía individual de legalidad consagrada en el Artículo 16 de la Constitución de 1857 (similar al Artículo 16 de la Constitución de 1917), por lo que en el juicio de amparo debía entrarse al estudio de la legalidad del proceso a través del cual una autoridad había ascendido al cargo. Esa tesis fue combatida posteriormente con éxito por Ignacio Vallarta, quien sostuvo la tesis, adoptada también por la Corte,

de que la competencia y la legitimidad de origen son cuestiones distintas, y que en consecuencia el amparo es improcedente para conocer de ésta última.

FACULTAD PARA INVESTIGAR LA VIOLACION GRAVE DE GARANTIAS INDIVIDUALES

A.- Su naturaleza

Héctor Fix Zamudio le reconoce a la facultad de investigación de la Corte el carácter de garantía constitucional, entendiendo por tales garantías «todos aquellos instrumentos integrados por las normas de carácter justicial formal, que tienen por objeto establecer la actuación del órgano del poder que debe imponer a los restantes organismos del Estado los límites que para su actividad han establecido las disposiciones constitucionales»⁵. Además, considera que se trata de un simple procedimiento, a diferencia de Octavio Hernández, quien lo califica de verdadero proceso.

Elisur Arteaga Nava afirma que se trata de un asunto de naturaleza indefinida, indeterminada y, en el mejor de los casos, especial, que tiene por objeto investigar lo obvio para generar un informe que contiene una opinión autorizada sin fuerza de sentencia⁶.

Para Antonio Carrillo Flores, esa facultad no es de carácter jurisdiccional en sentido estricto, «sino gubernativa de orden superior», mientras que para Oléa y Leyva responde al principio de colaboración entre poderes⁷.

Flavio Galván considera que las facultades de investigación no forman parte del Derecho Procesal Constitucional, pero que están en el ámbito de la Justicia Constitucional⁸.

En nuestro concepto se trata de un verdadero instrumento de control de la Constitución, formalmente judicial y materialmente administrativo, de carácter extraordinario y ejercicio potestativo,

5 FIX-ZAMUDIO, Héctor, Las Garantías Constitucionales en el Derecho Mexicano, Revista de la Facultad de Derecho, Culiacán Sinaloa, México, tomo II, número 3, 1967, Pág. 179.

6 ARTEAGA NAVA, Elisur, La Facultad Investigadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derecho Procesal Constitucional, México, 2002, Pág. 795. Porrúa.

7 CARRILLO FLORES, Antonio, La Suprema Corte en las Reformas Sociales de México, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, tomo XIV, número 55, 1964, Págs. 644 y 645.

8 GALVAN RIVERA, Flavio, Facultad Indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derecho Procesal Constitucional, México, 2002, Pág. 853.

indirectamente remedial o subsidiario, declarativo y desprovisto de fuerza vinculatoria, que guarda algunas semejanzas con la atribución investigadora del Ministerio Público en tanto indaga hechos, y con la actividad del ombudsman en tanto deriva en un pronunciamiento declarativo cuya eficacia deriva de la calidad y fuerza moral de quien lo emite.

Los elementos de esta definición se explican de la siguiente forma:

a) Es instrumento de control constitucional en virtud de que tiene por objeto provocar la acción del poder público a través de las autoridades competentes para sancionar la trasgresión de garantías individuales, que en perjuicio de los gobernados tenga verificativo por parte de una autoridad de cualquier orden.

b) Su carácter extraordinario deriva de la exigencia constitucional del requisito de procedibilidad, consistente en que la violación de garantías sea grave y, que de acuerdo con la tesis número LXXXVI/1996 del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo debe ejercitarse en los casos en que la violación de garantías sea generalizada «cuando ocurren acontecimientos que, debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones; b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien, que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.»

c) Es de ejercicio potestativo porque, aunque durante mucho tiempo la Corte sostuvo que el ejercicio de la facultad de investigación de violación de garantías individuales era obligatorio

cuando la excitativa proviniera del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, mediante la tesis XLIX/1996, varió su criterio y determinó que la locución «podrá», que incluyó el órgano revisor permanente de la Constitución en la reforma de 1994, la convirtió en discrecional. Además, conforme al criterio contenido en la tesis XLVII/1999 aprobada por el pleno de la Corte, ese alto tribunal no está obligado a exponer las razones que lo lleven a determinar el no ejercicio de su facultad de investigación, aun cuando se lo solicite uno de los órganos legitimados por el propio Artículo 97. Además en la tesis XLVII /96, estableció que para ejercer la atribución indagatoria debe atender a razones de oportunidad y conveniencia nacional.

d) Es un instrumento indirectamente remedial porque sólo se ejerce sobre hechos consumados, y tiene por objeto informar a las autoridades competentes del resultado de su indagación para que sean éstas las que en ejercicio de sus atribuciones de imperio provean lo necesario para la restitución del orden jurídico violentado, a diferencia del juicio de amparo que, por una parte, admite su promoción contra actos de autoridad de realización inminente, admite la suspensión del acto reclamado y tiene por objeto la restitución del quejoso en el goce de las garantías violadas, y por otra, dota al juzgador de atribuciones e instrumentos para hacer ejecutar sus resoluciones. Tal criterio ha sido sostenido por el pleno de la Suprema Corte en la tesis LXXXVII/96, bajo el rubro GARANTIAS INDIVIDUALES. MARCO LEGAL DE LA INTERVENCION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA AVERIGUACION EN LA GRAVE VIOLACION DE AQUÉLLAS.

e) Está desprovisto de fuerza vinculatoria porque, de acuerdo a la interpretación sistemática del texto de los párrafos segundo y tercero del Artículo 97 constitucional, realizada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis XC/1996, una vez concluida la investigación por quienes hubieran recibido la encomienda, deben informar sobre los resultados obtenidos al propio pleno, quien a su vez concluye su actuación notificando el resultado a las autoridades competentes, sin realizar actividad alguna tendiente a combatir la violación perpetrada, ni a dar seguimiento a la actividad que desarrollen otras autoridades

para ese efecto.

Incluso, si como consecuencia de un juicio de amparo o de un proceso penal alguna de las Salas de la Corte llegara a conocer de los hechos investigados, no podrá tenerlos en cuenta al dictar la resolución correspondiente si no obran en los autos constancias que los acrediten conforme a las reglas generales de la prueba aplicables al caso.

Esta característica es congruente con el hecho de que al realizar sus investigaciones la Corte no está obligada a respetar la garantía de audiencia a las autoridades involucradas, a las que puede llamar a declarar sólo en el caso de que lo considere necesario.

f) Guarda semejanzas con la actividad indagadora del Ministerio Público, ya que la propia Corte ha reconocido en la tesis LXXXVII/1996, dictada por el Pleno, que cuando indaga la violación grave de garantías individuales «no conoce, en esos casos, de una acción procesal, ni instruye o sustancia un procedimiento jurisdiccional y, por ello, no puede concluir dictando una sentencia que ponga fin a un litigio». Además, también admite que se trata de un procedimiento materialmente administrativo.

Es cierto que en esa misma tesis señala que con su actuación no procura, ante otro tribunal, la debida impartición de justicia, y rechaza que pueda asimilarse a una averiguación previa. Sin embargo, debe admitirse que sin existir identidad, y teniendo por válidas las observaciones del máximo Tribunal, resulta muy difícil no advertir ciertos matices que las asemejan de manera cuando menos parcial.

g) Por último, afirmamos que también tiene algunos rasgos comunes con el ombudsman escandinavo, por tratarse en ambos casos de procedimientos que concluyen con un pronunciamiento relativo a la violación de derechos fundamentales, dirigido a las autoridades competentes, con el objeto de provocar, merced a su calidad y fuerza moral, la actuación de los órganos del Estado competentes para hacer frente a la trasgresión.

B.- El caso Aguas Blancas

Hace 10 años, a petición de la Presidencia de la República, planteada a través del secretario de Gobernación y ante la ma-

nifiesta indignación general, la Suprema Corte ejerció la facultad de investigación de violación grave de garantías individuales en el caso conocido como Aguas Blancas, en el que se suscitaron los siguientes hechos:

El día el 28 de junio de 1995 varios miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) salieron con destino a la ciudad de Atoyac de Alvarez a bordo de dos camiones. Cuando se acercaban al vado de Aguas Blancas fue detenido uno de los camiones por agentes de la Policía Judicial del Estado de Guerrero, obligando a descender y permanecer acostados en el suelo a más de 60 campesinos. Unos 10 minutos después llegó al lugar de los hechos el otro camión, cuyos campesinos también fueron obligados a bajar, pero al momento de descender los policías comenzaron a dispararles indiscriminadamente, muriendo 17 personas y quedando otras heridas gravemente. Al terminar la balacera y luego de obligar a los sobrevivientes a regresar a sus pueblos, los policías se dieron a la tarea de colocar armas a los muertos para que se fundamentara la versión de que se había producido un enfrentamiento.

En sesión pública celebrada el 5 de marzo, el Tribunal Pleno, por mayoría de 10 votos, determinó procedente la solicitud del Ejecutivo y, por unanimidad de 11, comisionó a los ministros Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios para realizar la investigación correspondiente. Efectuada la averiguación, en fecha 12 de abril, los ministros comisionados rindieron su informe, mismo que sirvió de base para el acuerdo del 23 de abril de 1996, asumido por la Suprema Corte, en el cual concluyó que en el caso investigado existió violación grave a las garantías individuales de los gobernados, situación ante la cual las autoridades locales, maliciosamente, asumieron una actitud de engaño, maquinación y ocultamiento de la verdad, creando una versión oficial falsa, con la pretensión de hacer creer a la opinión pública que la masacre fue provocada por los miembros de la Organización Campesina del Sur, quienes, para no ser detenidos, atacaron audazmente al cuerpo de Policía Motorizada que realizaba una revisión en la zona.

De tan grave violación a los derechos fundamentales se consideró responsable al gobernador con licencia Rubén Figueroa

Alcocer y a un importante número de sus colaboradores más cercanos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte determinó notificar el acuerdo en cita al presidente de la República por conducto del secretario de Gobernación, anexándole las copias certificadas correspondientes, para hacer llegar copia certificada de la «resolución» al Congreso de la Unión «para su conocimiento y efectos consiguientes», y copia al procurador general de la República «para los efectos de su representación», debiendo tomar noticia de la propia «resolución» mediante sendas copias «el gobernador en funciones del estado de Guerrero, el Congreso y el Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad».

El propio Pleno de la Corte, ante la falta de reglamentación de esa figura, emitió varias tesis aisladas, cuyo contenido se abordó al estudiar la naturaleza de la función indagatoria, y si bien es cierto que la autoridad moral del máximo Tribunal tuvo consecuencias específicas, tales como la separación del cargo mediante licencia definitiva del gobernador y la renuncia de sus colaboradores, así como la consignación de varios policías y funcionarios menores, se enfrentó a la exoneración que el Congreso del Estado emitió en favor del mandatario estatal, haciéndose evidente la eficacia parcial de la facultad indagatoria de la Corte, en la medida en que el órgano investigador carece de atribuciones para sancionar.

No obstante lo anterior, la intervención de la Corte en ese caso sirvió como catalizador de buena parte de la inconformidad provocada por el sentimiento de impunidad y de injusticia que permeaba en la sociedad mexicana, y de manera particular, en la guerrerense.

Inconforme con los resultados prácticos obtenidos por las autoridades competentes para sancionar los hechos, el Partido de la Revolución Democrática acudió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que conoció del caso e hizo recomendaciones al respecto al Gobierno de México.

C.- Informe número 49/97 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Resulta de interés transcribir algunos de los párrafos contenidos en el informe rendido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de caso de Aguas Blancas⁹, pues nos permite percibir algunas de las deficiencias prácticas que presenta la facultad de investigación de la Corte, tal como está planteada.

El 17 de julio de 1995 la Comisión recibió la petición en la que se denunció la responsabilidad de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante el «Estado» simplemente o «México») por la presunta violación de los Derechos Humanos consagrados en los artículos 4, 5, 8, 25 y 1.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (en adelante «la Convención Americana»).

El 26 de julio del mismo año la Comisión, de conformidad con el Artículo 34 de su reglamento, transmitió al Estado las partes pertinentes de la denuncia, y le solicitó información sobre los hechos denunciados y en relación a cualquier otro elemento de juicio que le permitiera apreciar si en el caso se habían agotado todos los recursos internos, para lo cual se le concedió un plazo de 90 días.

El 24 de enero de 1996, la Comisión solicitó al Estado que tomara las medidas cautelares que fueran necesarias para proteger la vida e integridad física de todos los testigos de la masacre de Aguas Blancas, particularmente de la Sra. Virgilia Galeana García, así como de los familiares de las víctimas.

El 19 de febrero de 1996, la Comisión recibió del Estado la respuesta en relación al caso en trámite.

Como consecuencia de su propio análisis, la Comisión consideró que las investigaciones realizadas por el Estado a los fines de juzgar y sancionar a los responsables de la «masacre de Aguas Blancas» no se habían practicado con la seriedad necesaria en los términos establecidos por la Corte Interamericana.

Por ello, hizo al Estado las siguientes recomendaciones:

A. Completar una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos descritos en el informe, ocurridos en fecha 28 de junio de 1995 en el vado de Aguas Blancas, con base en la decisión emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha 23 de abril de 1996.

B. Ejercer las acciones penales correspondientes, a fin de que

se establecieran las responsabilidades individuales de los altos funcionarios del Gobierno del Estado de Guerrero, identificados en la decisión emitida por la Suprema Corte de la Nación; e imponer las sanciones penales correspondientes a quienes resultaran responsables.

C. Otorgar una indemnización adecuada a los familiares de las personas ejecutadas, y a las víctimas sobrevivientes de los hechos de Aguas Blancas, y prestar la debida atención médica a aquellas víctimas que lo necesitaran, como consecuencia de las heridas recibidas en los referidos hechos de Aguas Blancas.

D. Adoptar las medidas que fueran necesarias para que se dictara a la brevedad posible la legislación reglamentaria del Artículo 21 de la Constitución Mexicana, a fin de hacer efectivas las garantías judiciales y de protección judicial consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

En sus conclusiones finales, el organismo internacional señaló:

«La CIDH debe decidir si el Estado mexicano ha tomado las medidas adecuadas para cumplir con las recomendaciones del presente informe. Al respecto, resulta evidente de la última comunicación del Estado arriba resumida, y de las correspondientes observaciones de los peticionarios, que aquel no ha dado cabal cumplimiento a las recomendaciones identificadas con los literales «A», «B» y «C» entre el 24 de octubre de 1997 y el 24 de diciembre del mismo año, en que expiró el plazo para presentar la información requerida; tampoco lo ha hecho hasta el 21 de enero de 1998, fecha de recepción de la información pertinente en la CIDH. Al contrario, la información proporcionada por México en esta etapa procesal precisamente confirma lo ya expresado por la Comisión en el Capítulo VI supra (párrafos 91 a 94, y 97 a 105).

«En efecto, el Estado no ha completado hasta ahora una investigación seria o imparcial de los hechos que motivan el presente informe. Ello adquiere mayor gravedad teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el 23 de abril de 1996, fecha de la resolución de la Suprema Corte de Justicia. La falta

de efectividad de las investigaciones en curso resulta más que evidente, por la ausencia de resultados concretos, y por la consecuente impunidad para los autores materiales e intelectuales de los hechos.

«Respecto a la indemnización, la Comisión constata que el Estado no ha realizado un estudio que incluya el análisis detallado de las condiciones particulares de las víctimas. En ausencia de este elemento, que fuera específicamente señalado en el párrafo 104 supra, la Comisión concluye que la indemnización no ha sido adecuada».

«En cuanto a la recomendación incluida en el literal «D» supra, la Comisión toma nota de la reciente tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de México, que determina la procedencia del juicio de amparo contra las abstenciones o demoras del Ministerio Público. Dicha medida del Poder Judicial constituye un avance positivo hacia la plena vigencia de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, y ciertamente puede constituirse en un modo de cumplimiento alternativo válido de la recomendación emitida por la Comisión. Sin embargo, la Comisión observa que la misma no ha sido aplicada aún al presente caso, y por lo tanto, decide mantener condicionalmente su recomendación hasta tanto dicho recurso evidencie su carácter de «adecuado y eficaz» en los términos exigidos por el Artículo 25 de la Convención».

Diferencias entre el procedimiento de investigación y el juicio de amparo

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una tesis en la que establece la diferencia entre el procedimiento de investigación y el juicio de amparo, y que resulta útil para la mejor comprensión de la naturaleza de aquél, tesis que por su interés transcribimos de manera íntegra.

GARANTIAS INDIVIDUALES. DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA AVERIGUACION PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, SOBRE LA VIOLACION GRAVE DE ELLAS Y EL DEL JUICIO DE AMPARO.

Uno de los principales propósitos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es garantizar los derechos fundamentales del hombre, para lo cual propone procedimientos tendientes a evitar la infracción a esos derechos fundamentales mediante el juicio de amparo, o bien, en el caso de una violación grave y generalizada de garantías individuales, la intervención de este alto Tribunal en la averiguación de los hechos, para precisar esas infracciones, y con la intención de que cese la violencia y alarma y se propicie el regreso al respeto a las garantías individuales.

Las diferencias de estos procedimientos son, básicamente las siguientes: a) El juicio de amparo procede a petición del agraviado; en el procedimiento del 97, por el contrario, se actúa de oficio, por propia decisión de la Suprema Corte de Justicia, o a petición del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado; b) En el amparo se trata de un juicio o proceso, y el Artículo 97 constitucional se refiere a una averiguación de hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales; c) En el juicio de amparo se concluye con una sentencia, pero que admite sobreseimiento por razones técnicas o materiales; en el 97, con un informe sobre los hechos averiguados y una consecuente decisión de si constituyen o no una grave violación de garantías individuales; d) En el juicio de amparo se conoce de violación de garantías que sólo afectan a una o varias personas, sin trascendencia social; en el caso del Artículo 97, las violaciones deben ser generalizadas, es decir, que se trate de violaciones graves; y, e) En el amparo se pretende evitar que la violación de garantías se consume para restituir al gobernado en el goce de la garantía violada, o en caso de estar consumado irreparablemente el acto reclamado sobreseer, mientras que la averiguación del 97 versa sobre hechos consumados.

Precedentes

Solicitud 3/96. Petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación

ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del Artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de junio en curso, aprobó, con el número LXXXVIII/1996, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a tres de junio de mil novecientos noventa y seis.

La facultad de investigación como instrumento de centralización del federalismo

Una vez estudiada la naturaleza de la facultad de investigación que nos ocupa y el alcance que le ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis emitidas por el Pleno, podemos afirmar que actualmente constituye un factor de centralización del federalismo, pues aun cuando el texto constitucional establece que los gobernadores de los Estados están legitimados para solicitarle que ejerza su atribución, aquélla ha sentado el criterio de que aún en los casos en que reciba la excitativa de éstos el propio Artículo 97 constitucional la faculta para negarse a hacerlo, y además ha señalado que no tiene obligación de dar a conocer los argumentos en que funde su negativa. Así, deja a los gobernadores de las entidades federativas a merced del poder central, lo que necesariamente los inhibe para plantear una solicitud de ese tipo, pues el perjuicio político que representaría en la práctica, al recibir una respuesta negativa lisa y llana de la Corte, sería de tal magnitud que los dejaría en una situación muy precaria.

En tales condiciones, la facultad de investigación es un instrumento de control constitucional al que sólo tienen acceso real los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, que están en mejores condiciones de cabildear y obtener una respuesta favorable de la Corte, y el propio Tribunal Supremo, cuando decida de motu proprio ejercer su atribución.

VIOLACION DEL VOTO PUBLICO

Para entender la facultad conferida en el párrafo cuarto del

Artículo 97 constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar de oficio la averiguación de un hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, es indispensable entender el contexto histórico y político del México del primer tercio del siglo XX.

Después de un movimiento revolucionario que en opinión de algunos historiadores costó un millón de vidas y en el que se enarbolaron las banderas de la justicia social -sobre todo agraria- y del respeto al sufragio y la no reelección, movimiento que se legitimaba con la sangre derramada por Madero, Pino Suárez, Belisario Domínguez, Zapata y muchos otros grandes mexicanos, surgió, merced a sus indiscutibles triunfos militares y enorme capacidad política, el liderazgo incuestionable del primer jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, y con él la oportunidad de iniciar el camino de vuelta a la vida institucional del país.

El problema a resolver en ese tiempo era el de, por una parte, institucionalizar el triunfo armado, y por otra, legitimar el liderazgo del primer jefe mediante el acceso a la Presidencia de la República.

Así las cosas, surge el Congreso Constituyente, convocado para reformar la Constitución de 1857, que finalmente transita de la calidad de órgano revisor de la Constitución, a verdadero poder Constituyente originario.

Sin embargo, la Constitución que institucionalizaba la Revolución enfrentó el problema de que aún no terminaba del todo la convulsión social y militar, pues diversos jefes revolucionarios, algunos con fuerza nada despreciable, se negaban a deponer las armas hasta en tanto no vieran colmadas sus ambiciones personales.

Por ello, es posible aventurar la hipótesis de que la propuesta enviada por el propio Carranza para incluir en el texto del Artículo 97 la facultad de la Corte para investigar las violaciones del voto público, y aún la de garantías individuales, pudo obedecer a la lógica de despojar al Congreso, mas que de una facultad jurídica, de un pretexto político para pronunciarse en contra del Ejecutivo y su legitimidad en el caso de que se pretendiera alegar la

trasgresión de la Ley en la elección del primer presidente surgido al amparo de la nueva Constitución, pues bajo el nuevo diseño constitucional estaba obligado a someter su inconformidad a la investigación que eventualmente realizara la Corte, misma que culminaría con un pronunciamiento de carácter eminentemente jurídico y que seguramente catalizaría buena parte de las posibles inconformidades.

Depositar el instrumento jurídico para dilucidar la legalidad de los procesos electorales en un Poder Judicial tradicionalmente respetable, pacífico y respetado, fue una medida afortunada para impedir que los dos poderes con capacidad de beligerancia y de ruptura del orden jurídico pudieran desestabilizar de nueva cuenta al país, enarbolando la bandera de la legalidad, pues de hacerlo estarían desconociendo la propia Constitución que los legitimaba.

Lo anterior parece confirmarse con el párrafo de la exposición de motivos que ha quedado transcrito en la parte inicial de este trabajo, pues aunque de manera un tanto incoherente, ahí se alude a la necesidad de que en los casos en que sea necesario juzgar no sea el Congreso sino la Corte la encargada de realizar las investigaciones.

Por otra parte, conviene recordar que la Norma Fundamental de 1917 conservó el sistema de autocalificación por órgano político de los procesos electorales, con las serias deficiencias derivadas del escaso respeto a la garantía de audiencia y de la parcialidad de quienes se erigían como jueces y partes en las impugnaciones correspondientes, por lo que resultaba jurídica y políticamente conveniente que estuviera prevista alguna forma de control de la constitucionalidad de esos procesos, aunque fuera a través de un recurso extraordinario cuya utilización se reservara para los casos en que la evidencia y contundencia de la trasgresión del derecho al sufragio alterara la paz social.

La facultad de investigación de la violación del voto público en el contexto de la legislación actual

Cualquiera que haya sido la razón del Constituyente para incluir esa facultad, lo cierto es que en la actualidad aparece

como un verdadero anacronismo y hasta como una antinomia en el texto constitucional.

Inclusive, la reforma de 1977 parece ser el inicio de un proceso que debe terminar con su derogación, pues si el texto de 1917 facultaba a la Corte para investigar en cualquier caso de violación del voto público, a partir de esa reforma, se estableció como requisito de procedibilidad que la violación afectara todo el proceso de uno de los poderes de la Unión, lo que constituye una hipótesis que parece improbable en nuestros tiempos.

En efecto, a partir de las reformas de 1994 y 1996 se derogó el sistema tradicional de la autocalificación de los procesos electorales por órgano político y se estableció la heterocalificación por órgano jurisdiccional.

Tales reformas establecen todo un sistema de nulidades y de medios de impugnación en materia electoral que prevé juicios cuyo objeto es dirimir cuestiones de legalidad, como el de inconformidad, y juicios que son verdaderos instrumentos de control constitucional como los de protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el de revisión constitucional.

Estos juicios y los recursos previstos por la legislación electoral permiten a quien tenga interés jurídico (y también legítimo cuando se atiende a la defensa de derechos colectivos o difusos, según un reciente criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), impugnar los actos de autoridad electoral y, por supuesto, los procesos como un todo, por lo que resulta innecesaria la facultad que la Suprema Corte conserva para investigar la violación del voto público.

Es importante resaltar que mediante el actual sistema jurisdiccional se estableció la impugnabilidad de cualquier acto de autoridad electoral realizado dentro o fuera de un proceso comicial, lo que permite a los actores políticos exigir que las diversas etapas de los procesos electorales se apeguen al principio de legalidad y, cuando esto no suceda, los dota de instrumentos eficaces para lograr su regularización, con lo que resulta prácticamente imposible la actualización de la hipótesis en que todo el proceso de elección de uno de los poderes de la Unión se verifique de manera ilegal.

Por otra parte, cuando los vicios de ilegalidad afectan por su impacto determinante en los resultados al proceso como un todo en cualquier tipo de elección, existe la posibilidad jurídica de anularla provocando su sustitución por una elección extraordinaria, lo cual contrasta con la facultad de la Corte, que sólo se actualiza en los casos en que la violación del voto público afecte la elección de uno de los poderes de la Unión en su conjunto.

Resulta dable pensar que al existir hoy, además de los juicios ya señalados, recursos de revisión, apelación, reconsideración, así como procedimientos para encauzar denuncias de hechos que constituyan infracciones a la Ley o delitos electorales, la hipótesis de que pudiera presentarse la violación al voto público de tal manera sistemática y grave que afectara a la elección del presidente de la República o de todos, o cuando menos la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados y Senadores, es muy remota.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que en la actualidad el primer párrafo del Artículo 99 constitucional establece que «el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto por la fracción segunda del Artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación».

De acuerdo con esa disposición, la Corte sólo está jerárquicamente por encima del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en materia jurisdiccional, para resolver las acciones de inconstitucionalidad que se presenten en materia electoral. Así las cosas, pareciera que al ejercitar su atribución de investigación de violación del voto estaría supeditada a las resoluciones que sobre el particular dictara éste, lo cual resulta inadmisibles, pues riñe con la naturaleza de máximo órgano jurisdiccional que tiene aquélla en la organización del Poder Judicial.

Por otra parte, parece una función inútil la que se analiza, ya que en el supuesto de que en un caso concreto la Corte determinara que efectivamente hubo trasgresión al voto público, lo más probable es que no surtiera ningún efecto práctico, ya que de acuerdo con los principios de definitividad de los actos electorales y dispositivo respecto de la promoción de los juicios y recursos en materia procesal electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estaría impedido para actuar motu proprio o a solicitud de la Corte para combatir o remediar la conculcación del sufragio, y seguramente, atendiendo a los plazos para que opere la definitividad e inatacabilidad de los actos electorales, el informe de la Corte se emitiría cuando la situación de facto y de jure resultara inalterable.

Flavio Galván Rivera, Elisur Arteaga Nava y muchos otros autores concluyen que la facultad que se comenta debe ser derogada, posición que compartimos, pues, además de las razones apuntadas que así lo aconsejan; resulta conveniente derogar un instrumento cuyo uso pudiera lesionar inútilmente el prestigio y el lugar de privilegio que entre nuestras instituciones jurídicas y políticas tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación al involucrarla innecesariamente en cuestiones de índole política.

BIBLIOGRAFIA