

LA FACULTAD INDAGATORIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: UNA REVISIÓN*

Pablo Enrique REYES REYES**

RESUMEN: El autor realiza un estudio de los antecedentes de la facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenida en el artículo 97 constitucional, proponiendo dos tesis de investigación. En la primera, denominada “crítica”, reflexiona sobre la interpretación de los orígenes del referido procedimiento constitucional que ha predominado en la doctrina mexicana, los cuales han sido ubicados en la teoría del juicio de amparo. Ello, refuta el autor, no es así. En la segunda tesis de investigación, denominada “constructiva”, utilizando herramientas de derecho comparado y de derecho internacional público, el autor encuentra la génesis de este precepto constitucional en convenciones internacionales de las que México ha sido Estado contratante desde las postrimerías del siglo XIX. Asimismo, sugiere un análisis prospectivo del uso de este procedimiento, esbozando que entre mayor sea la efectividad y constancia de los mecanismos de rendición de cuentas en una democracia consolidada, menor será la necesidad de recurrir a procedimientos de investigación de violaciones de garantías constitucionales.

ABSTRACT: *The aim of this article is to explore the legal and factual background of article 97 of the Federal Constitution, which has been traditionally based upon idealistic presumptions rather than upon academic standards. The author posits two theses. The first one, which he calls “critical”, examines the current dominant theory which is supported by some of the most prestigious scholars, and is based on the foundations to amparo. These foundations, the author suggests, are not entirely applicable to the inquiries held by the Supreme Court. The second thesis, called “constructivist”, from which the author finds the genesis to the abovementioned article 97. It is posited that international conventions to which Mexico is signatory since the late 19th century gave rise to think that it was appropriate to empower the Supreme Court to hold factual inquiries on gross violations to civil and political liberties. Finally, the author concludes that the more democratic the country becomes, the less likely is that the Supreme Court holds inquiries on violations to human rights.*

* Agradezco las observaciones formuladas por mis colegas Ariadna González Rojas y Jaime Araiza Hernández en la preparación de este artículo, aunque el autor permanece responsable tanto por las opiniones aquí expuestas, como por cualquier error cometido. Con el fin de respetar la fuente directa de donde se obtuvo la información, las referencias bibliográficas se escriben en el idioma correspondiente y de conformidad con las reglas relevantes.

** Abogado postulante, socio de Melgar, Ortiz, Araiza, Montes de Oca y Reyes. Autor de *La acción de inconstitucionalidad*, México, Oxford University Press, 2000; *Magister Juris* por la Universidad de Oxford.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Tesis*. III. *Derecho internacional*.
IV. *Análisis*. V. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de las instituciones jurídicas está ligado al estudio de la historia política. Ese siempre interesante y fascinante vínculo que traza un puente entre el derecho y la política, lo traducimos los abogados como derecho constitucional. Y por lo mismo, nuestro derecho constitucional, al igual que la historia, ha sido establecido e interpretado por las personas que han detentado el poder. Ese no es un fenómeno exclusivo de nuestro país; mejor dicho, es una característica propia de la humanidad.

De esta forma, nuestra Constitución ha sido estudiada primordialmente desde el punto de vista de quienes se favorecen del *status quo*; la historia oficialista que se imparte en las escuelas busca héroes y villanos; aquéllos son los que ganaron y éstos los vencidos. Porfirio Díaz y Santa Anna por un lado, Benito Juárez y Venustiano Carranza por otro, son sólo ejemplos de nuestros prejuicios y nuestra tendencia (necesidad) de encontrar héroes.

Y esta proclividad por descubrir o justificar un patriotismo mal entendido se ha aplicado para hacer una interpretación de las fuentes de las instituciones y procedimientos que conforman nuestro orden constitucional. A ello podríamos añadir la salida fácil que muchos autores encuentran al reproducir otras investigaciones o trabajos sin formular cuestionamiento alguno, o bien, sin acudir directamente a las fuentes en que los mismos descansan, aunque debo admitir que en ocasiones, aparentemente no existen fuentes claras del objeto de estudio en cuestión. Ejemplos abundan, pero este no es el espacio para ahondar en ello. Aquí nos ocuparemos de dar una revisión a los orígenes y a la teleología de la facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) contenida expresamente en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, tratando de hacer, precisamente, un cuestionamiento a las autoridades doctrinales relevantes, así como a las fuentes históricas y formales de tal institución, de tal forma que propondremos dos tesis: una crítica, desvirtuando los fundamentos de la doctrina imperante; y

una tesis constructiva, sugiriendo el hallazgo del verdadero antecedente legal de este procedimiento.

Respetados constitucionalistas mexicanos han aseverado que no existe un antecedente jurídico directo de este procedimiento que fue establecido por vez primera en la Constitución Política de 1917; es decir que en México, en esa fecha, no existía ordenamiento legal alguno que estatuyera un procedimiento de esa naturaleza.

Por ello, y ante la falta de alguna exposición de motivos clara durante los trabajos del Congreso Constituyente de 1916-1917 que pudiera dar pauta para escudriñar los orígenes de este procedimiento, tales autores¹ argumentan que el antecedente inmediato de esta facultad indagatoria no es de carácter jurídico, sino histórico, en un evento político-militar acaecido en el estado de Veracruz, al final de la década de 1870.

El argumento, en síntesis, es el siguiente: el jefe político-militar del estado ordenó la aprehensión y ejecución sumaria de diversas personas, a quienes acusaba de organizar una rebelión popular. El juez de distrito del lugar, un señor de apellido Zayas, instruido por familiares de los reos, se percató de que esta era una maniobra que tenía por objeto eliminar a los adversarios políticos del jefe del Estado, constituyendo una verdadera arbitrariedad e injusticia. De esta forma, el referido juez Zayas, actuando oficiosamente, se apersonó ante los reos y les concedió la suspensión del acto reclamado, ordenando a las autoridades responsables justificar la aprehensión y la orden de fusilamiento. Así, el juez de distrito logró salvar las vidas de algunos de los supuestos rebeldes.

De estos hechos, los doctrinarios han deducido que en atención a la excepcionalidad de la intervención oficiosa de un juez de distrito, ante un caso de violación grave de garantías individuales, es que Venustiano Carranza decidió crear esta facultad indagatoria de la corte.

Y esa es en la actualidad la única interpretación histórica y material del procedimiento que ocupa nuestra atención. Nadie a dicho nada en contrario... hasta ahora.

¹ Fix-Zamudio, Héctor, "Significado actual del control constitucional", en varios autores, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, p. 215; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1992, pp. 551-558; y Carpizo MacGregor, Jorge, "El procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia", Primer Seminario de Derecho Procesal Constitucional, Ciudad de México, Colegio de Secretarios de la SCJN, 5 de octubre de 2000 (ponencia).

Con todo respeto que merecen estos autores, y sobre todo con la intención de contribuir al desarrollo de nuestro derecho constitucional, especialmente de la nueva disciplina denominada *derecho procesal constitucional*, debo señalar mi disenso con su postura en atención a los siguientes factores:

1. Si bien estos hechos son graves, en esa época eran comunes y frecuentes; así que la excepcionalidad que ahora se les atribuye no era tanta, y tampoco se puede pensar como un hecho aislado. Esto, claro, no implica de manera alguna que justifiquemos o valoremos las arbitrariedades de los jefes políticos de entonces.

2. Venustiano Carranza en ese entonces tenía apenas 20 años (nació en 1859) y su familia formaba parte del *status quo* porfirista, encontrándose completamente ajeno a tales hechos. De hecho el historiador de la Universidad de Princeton Jim Tuck señala que la rebelión en la que formó parte Venustiano Carranza con sus hermanos en contra del gobernador José María Garza Galán a finales de la década de 1890 no implicaba oposición al gobierno de Porfirio Díaz, sino únicamente rechazo a la designación de ese gobernador que implicaba obstáculos en el ascenso de su carrera política. Probablemente, y esta es sólo una hipótesis, ni siquiera se haya enterado de ese acontecimiento en particular, ya que en aquel momento se encontraba en pleno ascenso político en su entidad natal, ocupado, por lo tanto, por los asuntos internos de Coahuila; lo anterior aunado a la escasa propagación de información de este tipo y a las difíciles vías de comunicación de esa época.

3. No debemos extrapolar los principios y ventajas del juicio de amparo a otros ámbitos; la intervención oficiosa de un juez de distrito cuando se encuentran en peligro las garantías de libertad o de integridad física, siempre se ha privilegiado en las diversas leyes de amparo que han estado vigentes.

Hasta ahora he señalado cuestiones fácticas que si bien cuestionan, no refutan totalmente la interpretación predominante vigente de la facultad indagatoria de la corte, cuestión que a continuación trataré de proponer.

II. TESIS

La facultad indagatoria de la SCJN encuentra su antecedente legislativo, formal y material, en el derecho positivo nacional vigente desde 1901, ya que en un instrumento internacional (Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales) se estableció un procedimiento con las características fundamentales del actual segundo párrafo del artículo 97 constitucional, aunque con algunas diferencias en cuanto a estructura, alcance y desenlace, como más adelante se explica.²

III. DERECHO INTERNACIONAL

1. *Convención de La Haya de 1899*

El 29 de julio de 1899 fue firmada en La Haya la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales, siendo México uno de los Estados contratantes iniciales. Después de los requisitos de ley, el Senado ratificó esta convención el 26 de noviembre de 1900, y el 14 de septiembre de 1901 apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

Esta convención contiene diversos procedimientos y mecanismos que los Estados contratantes pueden utilizar para resolver de forma pacífica disputas internacionales: buenos oficios, mediación, comisiones de investigación, arbitraje internacional, entre otros.

Particularmente, las comisiones de investigación encuentran su antecedente histórico en tres sucesos: 1. El caso *Maine*, el buque de guerra estadounidense que el 15 de febrero de 1898, de forma misteriosa e inexplicable, explotó en la bahía de La Habana, Cuba, generando con ello una excusa para la guerra entre España y Estados Unidos de América de ese mismo año,³ cuya relación para ese momento ya se encontraba deteriorada. En principio, España negó cualquier responsabilidad respecto del atentado, y por sí misma constituyó una comisión de investigación para descubrir las causas de la explosión, misma que concluyó que el siniestro se debía a fallas internas del barco. Paralelamente, Estados Uni-

² Véase *infra* capítulo IV, sección 2.

³ Collier, John y Vaughan, Lowe, *The Settlement of Disputes in International Law. Institutions and Procedures*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 25.

dos de América formó una comisión integrada por personal naval estadounidense, quienes determinaron que el navío había sido destruido por una mina submarina.⁴ 2. La intervención de Estados Unidos de América para dirimir la controversia territorial por los límites fronterizos entre Venezuela y la Guyana Inglesa. 3. El caso *Schnaebele*, relativo al arresto de un oficial francés en la frontera alemana en 1887, que originó la tensión entre las relaciones de tales países.⁵

La proximidad e importancia de estos eventos con la conferencia internacional de 1899 fue reflejada en la intervención de la delegación de Rusia, la cual propuso sustituir las comisiones unilaterales de investigación (que habían demostrado ser insuficientes en el caso *Maine*), por comisiones internacionales de investigación que fueran imparciales.⁶

Los artículos relevantes de la convención⁷ establecen a la letra:

Artículo 9. En los litigios de carácter internacional que no afecten el honor ni los intereses esenciales, y que provengan de una divergencia de apreciación sobre cuestiones de hecho, las Potencias signatarias consideran de utilidad que las Partes que no hayan podido ponerse de acuerdo por la vía diplomática, establezcan, siempre que las circunstancias lo permitan, una Comisión internacional de investigación encargada de facilitar la solución de dichos litigios, dilucidando para ello, por medio de un examen imparcial y concienzudo, las cuestiones de hecho.

Artículo 10. Las comisiones internacionales de investigación se constituirán por medio de una convención especial entre las Partes litigantes.

La convención de investigación precisará los hechos que deban examinarse y la extensión de los poderes de los comisionados.

Fijará las reglas del procedimiento.

Cuando no hayan sido fijados por la convención de investigación la forma y los plazos que deban observarse, serán determinados por la comisión.

Artículo 11. Las comisiones internacionales de investigación se formarán, salvo estipulación en contrario, de la manera determinada por el artículo 52 de la presente convención.

4 Véase Merrills, J. G., *International Dispute Settlement*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 45.

5 Darwin, H. G., "Fact-finding and commissions of inquiry", en varios autores, *International Disputes: The Legal Aspects*, Londres, Davis Davies Memorial Institute, 1972, p. 160.

6 *Idem*.

7 El texto de la convención puede consultarse en el sitio de *Internet* de la Secretaría de Relaciones Exteriores, www.sre.gob.mx.

Artículo 12. Las partes litigantes se comprometerán a proporcionar a la Comisión internacional de investigación, en cuanto lo juzguen posible, todos los medios y todas las facilidades necesarias para el conocimiento completo y apreciación exacta de los hechos de que se trate.

Artículo 13. La Comisión internacional de investigación presentará a las Potencias litigantes su informe firmado por todos los miembros de la Comisión.

Artículo 14. El informe de la Comisión internacional de investigación, que únicamente tendrá por objeto la comprobación de los hechos, no tendrá en manera alguna carácter de sentencia arbitral. Dejará a las Potencias litigantes en libertad absoluta para tomar o no, en consideración este informe.

Otro ejemplo de este tipo de comisiones de investigación lo encontramos en el homicidio de Orlando Letelier y Ron Moffit en la Ciudad de Washington, Distrito de Columbia, en Estados Unidos de América en 1976. Se argumentó que los homicidas trabajaban para las áreas de inteligencia del gobierno de Augusto Pinochet, y por lo tanto que existía una responsabilidad oficial internacional de Chile. El gobierno chileno rechazó categóricamente haber tenido participación alguna en esos eventos, sin embargo, ofreció realizar un pago de indemnización *ex gratia*, equivalente a la cantidad que hubiera resultado en caso de encontrarse responsable en juicio. Así, en términos del Tratado Bryan-Suárez Mujica celebrado por Estados Unidos de América y Chile en 1914, los gobiernos constituyeron una comisión de investigación para determinar únicamente el *quantum* de la “indemnización”. Así, el reporte emitido por dicha comisión sirvió de base para el arreglo definitivo de este caso.⁸

Estudiar la operación práctica de las comisiones internacionales de investigación, aunque se antoja muy interesante, nos desviaría de la exposición de nuestra tesis, por ello, remito al lector a otras fuentes.⁹

⁸ Véase 14 *United States Treaty Series* 621, para el tratado; véase (1993) 88 *International Law Reports* 727, (1993) 31 *International Legal Materials* 1, y (1989) 83 *American Journal of International Law* 320, para el reporte de la comisión de investigación; y (1992) 30 *International Legal Materials* 422, para el convenio final.

⁹ Hough, R., *The fleet that had to Die*, Londres, 1975; Darwin, H. G., *op. cit.*, nota 5; Scott, J. B., *The Hague Court Reports*, Nueva York, 1916; Bar-Yaacov, N., *The Handling of International Disputes by Means of Inquiry*, Oxford, 1974. En especial, sobre la intervención del Reino Unido en estos procedimientos, véase (1904) *United Kingdom Treaty Series* 13, (1961) *United Kingdom Treaty Series* 118, (1940) 35 *International Law Reports* 485; y Lauterpacht, E., *The Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law*, Londres, (I) 1962. Y, en general, para casos más recientes, véase Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 496/1981 y 598/1987; Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas XVIII-1967, 46/59-1992; (1991) 30 *International Legal Materials* 846; también véase el sitio de *Internet* de

2. Convención de La Haya de 1907

En el espíritu de la internacionalización que se vivió en virtud del cambio de siglo, y en atención a la cada vez más compleja relación bilateral y multilateral tanto en Europa como en América y Asia, los gobiernos buscaron profundizar y expandir los esquemas de solución de controversias incluidos en la Convención de La Haya de 1899.

Así, el 18 de octubre de 1907 concluyó una nueva conferencia en La Haya que dio como resultado la aprobación y adopción de la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales,¹⁰ de la cual México también fue parte contratante originaria, aunque no fue sino hasta el 24 de mayo de 1909 que el Senado la ratificó y hasta el 27 de noviembre del mismo año que la Cancillería depositó el instrumento, con el propósito de que obligara internacionalmente al Estado mexicano. La Convención de La Haya de 1907 entró en vigor en nuestro derecho interno el día de su publicación en el *Diario Oficial*, esto es, el 22 de enero de 1910.

Como señalamos en el apartado anterior, fue tanto el éxito de las comisiones internacionales de investigación, que durante la conferencia donde se discutió y posteriormente se aprobó el texto final de la Convención de La Haya de 1907, se decidió ampliar los efectos y alcances de las comisiones internacionales de investigación, pasando de sólo seis artículos en su predecesora, a 29 artículos¹¹ en esta, manifestando expresamente en el Preámbulo “el deseo de asegurar el mejor desempeño práctico de las Comisiones de Investigación y Tribunales de Arbitraje”.

De nuevo el estudio del desempeño de estas comisiones se muestra atractivo, pero ello nos alejaría de nuestros objetivos, por lo que remito al lector, una vez más, a otras fuentes.¹² Basta señalar que en estas disposiciones se incluyen, entre otras, las siguientes modalidades:

Naciones Unidas <http://www.un.org>; y Gray, C., “After the cease-fire: Iraq, the Security Council, and the use of force”, (1994) *British Yearbook of International Law* 135.

10 En adelante, Convención de La Haya de 1907.

11 Para consultar el texto íntegro, véase nota 7. También véase Collier & Lowe, *op. cit.*, nota 3, p. 285.

12 Véanse referencias en nota 9; Merrills, J. G., *op. cit.*, nota 4, cap. 3; T. Franck, M. y Fairley, H. S., “Procedural due process in human rights fact-finding by international agencies” (1980) 74 *American Journal of International Law* 308; Reporte de la Organización Internacional de Aviación Civil C-WP/7764 en (1984) 23 *International Legal Materials* 864.

a) El objetivo de las comisiones internacionales de investigación es facilitar una solución a la disputa en cuestión, mediante la elucidación (esclarecimiento) de cuestiones fácticas (hechos) obtenida a través de una investigación imparcial y escrupulosa (artículo 9).

b) El convenio por el cual se establece la Comisión Internacional de Investigación delimita los hechos materia de investigación (artículo 10).

c) La Comisión Internacional de Investigación determina la forma en que pueden participar las partes, o sus asesores (artículo 10).

d) Los miembros de la comisión de investigación incluyen a miembros de la Corte Permanente de Arbitraje (jueces *lato sensu*) (artículo 12 relacionado con el 45).

e) La Comisión Internacional de Investigación determina las reglas del procedimiento no establecidas por el convenio que se crea (artículo 18).

f) La Comisión Internacional de Investigación se encuentra facultada para realizar las visitas de campo que considere pertinentes (artículo 20).

g) La Comisión Internacional de Investigación puede designar a uno o más de sus miembros o comisionados para realizar alguna tarea específica (artículo 20).

h) La Comisión Internacional de Investigación tiene facultades para requerir testimonios y pruebas a las partes involucradas (artículo 22), y éstas tienen la obligación de entregar los medios de convicción que les sean requeridos o que se encuentren a su alcance, incluyendo la presentación de otros testigos o pruebas que se encuentren bajo el resguardo de autoridades dentro de su jurisdicción (artículo 23).

i) La Comisión Internacional de Investigación no se encuentra limitada a las pruebas que puedan ofrecer las partes involucradas, sino que puede requerir a terceros la información o los medios probatorios que juzgue convenientes (artículo 24).

j) La Comisión Internacional de Investigación delibera en privado y sus procedimientos son confidenciales (artículos 29 y 31).

k) Las decisiones se aprueban por mayoría de los miembros de la Comisión Internacional de Investigación (artículo 30).

l) Se da lectura pública al reporte que emita la comisión internacional de investigación, y se entrega una copia a las partes involucradas (artículo 34).

m) El Reporte de la Comisión deberá limitarse a exponer los hechos y no tiene, en forma alguna, el carácter de sentencia, y por lo tanto no es vinculatorio para las partes (artículo 35).

No soslayo el hecho de que la regulación de las comisiones internacionales de investigación contiene disposiciones completamente ajenas a la facultad indagatoria de la SCJN, cuestión que más adelante precisaremos.

3. *Otros instrumentos internacionales*

Como ya he señalado líneas arriba, las comisiones internacionales de investigación tuvieron en principio cierto éxito, y por ello otros tratados internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, incluyeron disposiciones que regulaban su funcionamiento.

En 1911, Estados Unidos de América negoció tratados con Francia y el Reino Unido que establecían que cualquier controversia sería sometida a arbitraje o a la Alta Comisión Conjunta de Investigación; estos tratados se conocen como los Tratados *Taft (o Knox)* de Arbitraje; sin embargo, al no haber limitado la naturaleza de las disputas sujetas a este procedimiento, ni tampoco los alcances de los dictámenes o reportes, demostraron ser de poca conveniencia, ya que algunas comisiones incurrieron en excesos.¹³

En esa misma línea, en el periodo de 1913 a 1940, Estados Unidos de América celebró una serie de convenios internacionales conocidos como los Tratados *Bryan*, en donde como innovación incluyó dotar de permanencia a las comisiones internacionales de investigación.¹⁴ Estos tratados tenían como premisa básica que todas las disputas que surgieran serían sujetas a una “investigación y reporte de una comisión internacional”, en donde las partes “acuerdan no declarar la guerra o adoptar hostilidades durante el curso de tales investigación y reporte”. Pero aparentemente nunca se conformó comisión alguna bajo estos tratados.¹⁵

Esta tendencia tuvo repercusión en distintas latitudes, por ejemplo, Argentina, Brasil y Chile firmaron el denominado Tratado ABC en 1915;

¹³ Merrills, J. G., *op. cit.*, nota 4, p. 51.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 51 y 52.

¹⁵ Darwin, H. G., *op. cit.*, nota 5, p. 162.

el Reino Unido adoptó convenios con Brasil y Chile en 1919, en los que se incorporaban comisiones internacionales de investigación.

En este periodo se observan tres principios esenciales: 1. Comisiones permanentes ofrecen mayores ventajas que comisiones *ad hoc* o transitorias. 2. La naturaleza de las disputas sujetas a investigación debe ser irrestricta. 3. La relevancia del trabajo de las comisiones internacionales de investigación para resolver disputas internacionales podría incrementarse si se les dotara de facultades para emitir recomendaciones vinculatorias.

Lamentablemente, el uso de comisiones internacionales de investigación para resolver disputas entre Estados ha decaído, pues en los últimos 50 años sólo se han registrado tres procedimientos de este tipo. No obstante estos datos contundentes, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante sus resoluciones A/RES/46/59, de 9 de diciembre de 1991, y 2329 (XXII), del 18 de diciembre de 1997,¹⁶ propuso privilegiar el uso de este tipo de comisiones para la resolución de disputas internacionales.¹⁷ Asimismo, la Corte Permanente de Arbitraje emitió las Reglas Opcionales para Comisiones de Investigación de Hechos, que entraron en vigor el 15 de diciembre de 1997.¹⁸

IV. ANÁLISIS

No es mi propósito formular en este ensayo un estudio pormenorizado de la facultad indagatoria de la SCJN, para ello me remito a mi obra publicada;¹⁹ aquí buscaré únicamente desarrollar la tesis expuesta.

En ese orden de ideas, el precepto constitucional que nos ocupa es del tenor siguiente:

Artículo 97, segundo párrafo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o

¹⁶ El texto de esta resolución puede consultarse en el sitio de *Internet* de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/index.html>.

¹⁷ Véase Darwin, H. G., *op. cit.*, nota 5, p. 172.

¹⁸ El texto de las reglas puede consultarse en el sitio de *Internet* de la Corte Permanente de Arbitraje, <http://www.pca-cpa.org>.

¹⁹ Reyes Reyes, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 30 y ss. Véase también *id.*, *Funciones constitucionales del procurador general de la república*, en imprenta.

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.

(Tercer párrafo *in fine*)... Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

Es pertinente señalar que a pesar de las reformas al precepto legal que nos ocupa,²⁰ la facultad que nos interesa no ha sufrido en estricto sentido alteración alguna, ya que la reforma más reciente únicamente adiciona la última parte del segundo párrafo, sin alterar la estructura, alcances y contenido de esta institución, misma que resulta irrelevante para los fines de este trabajo.

Los componentes esenciales de esta institución son:

1) Finalidad. Únicamente averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales.

2) Actor. Los facultados para iniciar este procedimiento son el pleno de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado.

3) Investigador. Los funcionarios que realizan la investigación pueden ser alguno o algunos de los miembros de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, algún juez de distrito o magistrado de circuito, o uno o varios comisionados especiales.

4) Dictamen. Los resultados de la investigación se hacen llegar oportunamente a los órganos competentes.²¹

5) Control inductivo. El dictamen final no es vinculatorio para los órganos que resulten responsables, sino que únicamente tiene carácter persuasivo o inductivo, es decir, “promueve” o “incita” que las partes pongan fin o remedien la violación grave de garantías individuales.²²

²⁰ *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1928; 11 de septiembre de 1940; 19 de febrero de 1951; 6 de diciembre de 1977; 28 de diciembre de 1982; 15 de julio de 1986; 10 de agosto de 1987; 31 de diciembre de 1994; y 11 de junio de 1999.

²¹ Tesis jurisprudencial P.XC/96, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, 9a. época, t. III, junio de 1996, p. 515.

²² Reyes Reyes, Pablo Enrique, *op. cit.*, nota 19, pp. 36 y 37.

Todos estos elementos se encuentran incluidos en las comisiones internacionales de investigación que hemos señalado en líneas anteriores,²³ y no así en el juicio de amparo. Esta aseveración debe explicarse con mayor extensión; primero me referiré al juicio de amparo y más tarde a la similitud entre la facultad indagatoria de la corte con las comisiones internacionales de investigación.

1. Tesis “crítica”. Discrepancias insalvables entre el juicio de amparo y la facultad indagatoria de la SCJN

El juicio de amparo, por antonomasia, es de carácter vinculatorio para las autoridades; no se puede entender a esa institución sin la obligatoriedad que las decisiones del juzgador tienen respecto de las partes (no sólo de las autoridades responsables, sino también respecto del quejoso, los terceros perjudicados, y el Ministerio Público). De hecho, las reformas de 31 de diciembre de 1994 a las fracciones XVI y XVII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fueron en el sentido de ampliar los mecanismos de cumplimiento y ejecución de sentencias de amparo. Así que no comparto la idea de que la institución de amparo, o mejor dicho, la “intervención valiente” de un juez de amparo en Veracruz haya tenido como resultado la creación del procedimiento indagatorio de la SCJN.

El juicio de amparo no se limita a la existencia de violaciones “graves” a garantías individuales. Cualquier violación, por muy simple que sea, puede dar cabida a la jurisdicción de amparo. Aunado a lo anterior, el amparo tiene como condición la existencia de un agravio “personal” y “directo”, es decir, no importa si a toda una comunidad o a todo el país o únicamente a un solo individuo le está siendo violada una garantía individual (el número de quejosos no importa), lo que tiene trascendencia jurídica es que una persona resienta en su esfera jurídica de tutela constitucional una afectación por parte de una autoridad, y solicite la intervención del juzgador de amparo para detener esa infracción. Mientras que en la facultad indagatoria de la SCJN, la violación debe ser “grave”, y el pleno de ese organismo ha interpretado²⁴ “violaciones graves” como “hechos generalizados consecuentes a un *estado de cosas*, acaecidos en

²³ Véase *supra* capítulo III, sección 2.

²⁴ Tesis jurisprudencial P.LXXXVI/1996, *op. cit.*, nota 21, p. 459.

una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.

Y los argumentos contenidos en los dos párrafos que preceden, también encuentran cierta relación con la fórmula Otero en dos sentidos. Por un lado, en cuanto a que el dictamen emitido por el pleno de la SCJN no se entrega únicamente al órgano que solicitó su intervención, sino que también se envía a las autoridades competentes para remediar la situación anómala, es decir, los efectos de esa investigación no son *inter alios*, sino que pueden comprender a personas que no intervinieron ni en la solicitud ni en la indagatoria (procedimiento) ni en los hechos mismos (no cometieron la violación grave).²⁵ Y por otro lado, respecto a que, en la hipótesis de que se quisiera dar “efecto” al dictamen de la SCJN, tal resolución no se limitaría al quejoso o peticionario de la intervención del órgano judicial, sino que las consecuencias repercutirían en toda una “comunidad” o en toda la “sociedad”, respetando la terminología del propio pleno antes referida. Aquí los efectos serían *erga omnes*, rompiendo claramente el esquema de la fórmula Otero.

Por lo anterior, no acepto la idea de que a partir de la “intervención valiente” de un juez de amparo en Veracruz, se haya creado el procedimiento indagatorio de la SCJN.

25 Véase tesis jurisprudencial, *op. cit.*, nota 21.

El juicio de amparo sólo se acciona por el quejoso, y por cualquier persona cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo.²⁶

Ahora bien, si realmente fueron decisiones arbitrarias del tipo de la del gobernador de Veracruz en 1879, las que se quisieron evitar con la facultad indagatoria de la SCJN, entonces no nos explicamos por qué se facultó a los gobernadores de los estados para iniciar este procedimiento. Y si lo que se buscaba era una agilidad en la investigación, por qué entonces se facultó también a las cámaras del Congreso de la Unión a iniciar este procedimiento, siendo que éstas se reúnen en dos periodos ordinarios de sesiones que duran del 1o. de septiembre al 15 de diciembre, y del 15 de marzo al 30 de abril, es decir, la mayor parte del año no se encuentran en sesiones ordinarias.²⁷ ¿No habría sido suficiente con que se facultara al Ejecutivo federal y al pleno de la propia SCJN? No estoy objetando la legitimación activa encomendada al órgano legislativo federal ni al ejecutivo estatal, lo que estoy señalando es la incongruencia del planteamiento de la interpretación predominante.

Por estas consideraciones sostengo que los multicitados hechos de Veracruz y del juez Zayas no son el antecedente ni histórico ni formal de la facultad indagatoria de la SCJN.

Con ello he expuesto mi tesis “crítica”, es decir, mi cuestionamiento a la interpretación predominante del segundo párrafo del artículo 97 constitucional. Ahora, expongo mi tesis “constructiva”, es decir, mi propuesta sobre el antecedente histórico y legislativo de dicha disposición.

2. Tesis “constructiva”. Una propuesta

Señalé²⁸ que la facultad indagatoria de la SCJN encuentra sus antecedentes históricos y legislativos en el derecho positivo nacional vigente desde 1901. En efecto, desde el 14 de septiembre de 1901, fecha en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Convención para el

26 Artículo 17 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

27 Artículos 65 y 66 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

28 Véase *supra* capítulo II.

Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales, mejor conocida como la Convención de La Haya de 1899, contamos con un procedimiento con las características fundamentales del actual segundo párrafo del artículo 97 constitucional, aunque con algunas diferencias en cuanto a estructura, alcance y desenlace.

Al igual que las comisiones internacionales de investigación, el objetivo de la facultad indagatoria de la corte no es resolver una controversia jurídica, es decir, el ejercicio de su jurisdicción, sino facilitar la solución de una disputa determinada, que no necesariamente (o mejor dicho, preferentemente no) es de carácter legal, sino que es una simple investigación de cuestiones fácticas, con el fin de esclarecerlas.

Aquí la intervención de la corte se justifica por su carácter imparcial, escrupuloso y de buena fe.

Otra similitud que encontramos es la delimitación del acontecimiento específico, materia de investigación. Señalé que el convenio por el cual se establece la Comisión Internacional de Investigación delimita los hechos materia de investigación.²⁹ Aunque en este momento no existe un antecedente jurisprudencial ni doctrinario al respecto, la lógica jurídica y una interpretación sistemática e incluso gramatical, nos llevan a concluir que la SCJN, en caso de decidir o aceptar llevar a cabo una investigación, debe limitarse a indagar los hechos que han sido referidos en la petición, pues son sólo esos hechos, y no otros, los que constituyen una afectación grave de garantías individuales.³⁰

Una semejanza adicional la constituye la forma en que pueden participar las partes durante esta investigación. Por lo que se refiere a las comisiones internacionales de investigación, son éstas las que determinan

29 Artículo 10 de la Convención de La Haya de 1907.

30 Recordamos que la ocasión más reciente en que la SCJN ha ejercido esta facultad fue con motivo de los homicidios cometidos en el estado de Guerrero, concretamente en el poblado de Aguas Blancas, donde miembros de las fuerzas policíacas tomaron parte activa en la preparación y ejecución de los mismos. En ese entonces, también había un clima político conflictivo en el estado de Tabasco, donde el Partido de la Revolución Democrática reclamaba la renuncia y/o juicio político al gobernador que recién entraba en funciones, propuesto por el Partido Revolucionario Institucional. Movilizaciones masivas, trifulcas, revueltas. En suma, en ambas entidades se apreciaban intensamente signos de ingobernabilidad. Ahora bien, esto no facultaba al pleno de la SCJN a aceptar investigar los hechos en Guerrero, y al mismo tiempo, investigar los hechos en Tabasco. El ámbito de investigación se encontraba delimitado por la petición y aceptación mismas. Claro, ello no es óbice para que la corte hubiera resuelto *motu proprio* la indagación en el caso de Tabasco, pero en esa hipótesis ya no se trataría del mismo procedimiento, de la misma investigación, sino de una distinta.

la forma de participación de las partes, mientras que en el caso mexicano, atendiendo a la ausencia de reglamentación del ordenamiento constitucional, es la SCJN la que determina las reglas de procedimiento, circunscribiéndose únicamente a inquirir la verdad hasta descubrirla, sin sujetarse a un procedimiento judicial.³¹

Además, los miembros de las comisiones de investigación incluyen a miembros de la Corte Permanente de Arbitraje, es decir jueces (*lato sensu*), mientras que en el caso mexicano pueden ser tanto juzgadores (ministros, magistrados de circuito o jueces de distrito) u otro tipo de “comisionados”.

Las comisiones internacionales de investigación se encuentran facultadas para realizar las visitas de campo que consideren pertinentes, y la SCJN también según la tesis bajo el rubro: “Garantías individuales. Marco legal de la intervención de la SCJN en la averiguación de la grave violación de aquéllas”.³² En ese tenor, la SCJN también cuenta con facultades para requerir testimonios y pruebas a las personas, organismos y autoridades involucrados, o a terceros ajenos.

Las comisiones internacionales de investigación deliberan en privado, sus procedimientos son confidenciales, sus decisiones se aprueban por mayoría de sus miembros, dan lectura pública al reporte o dictamen final y entregan una copia a las partes involucradas. En el caso mexicano aunque esto no es expreso, la práctica reciente de la SCJN ha sido en ese sentido, como lo demuestran las jurisprudencias antes referidas.

Finalmente, el reporte o dictamen final de la comisión debe limitarse a exponer los hechos, y no tiene, en forma alguna, el carácter de sentencia, y por lo tanto no es vinculatorio para las partes, característica que encontramos casi de manera idéntica en el procedimiento mexicano y que marca su diferencia más obvia con el juicio de amparo.

V. CONCLUSIÓN

De lo anterior, no sólo encontramos en las convenciones de La Haya de 1899 y 1907 el antecedente directo de la facultad indagatoria de la SCJN, sino que también observamos su misma práctica esporádica.

31 Reyes Reyes, Pablo Enrique, *op. cit.*, nota 19, p. 32. También véase Tesis P.LXXXVII/96, *op. cit.*, nota 21, p. 516.

32 *Idem.*

Aquí, me parece, las razones son distintas. Por un lado, en el derecho internacional existen otros mecanismos más “eficaces” para la solución de disputas: mediación, negociación, conciliación e incluso el arbitraje. Por otro lado, en el derecho interno los mecanismos que han existido, además de ser muy limitados,³³ no han sido utilizados. El sistema político vigente durante muchas décadas en nuestro país propició que el mando de las instituciones y de los poderes de gobierno lo ejerciera el presidente de la república, dejando a los otros dos poderes con funciones (casi) residuales.³⁴ En la inteligencia de los detentadores del poder en esos años, no había necesidad de recurrir a procedimientos legales cuando se tenía acceso al control político. No es que no hayan habido violaciones “graves” a garantías individuales, sino que simplemente no se consideraban graves.³⁵

Hoy que México vive un ímpetu de renovación republicana, observo difícil que esta facultad indagatoria de la SCJN sea ejercida, y de hecho me gustaría que no hubiera necesidad. Esto en atención a que precisamente la construcción de un sistema democrático exige la elaboración y aplicación de un esquema más estricto de vigilancia a los poderes, a los órganos de autoridad, y si esto se realiza con constancia y escurpulosidad, estaremos en posibilidad de detener, oportunamente, cualquier abuso que servidores públicos desleales quieran cometer en perjuicio de la sociedad.

Que así sea.



33 Reyes Reyes, Pablo Enrique, *op. cit.*, nota 19, cap. 2.

34 Véase para la historia reciente de México: Castañeda, Jorge G., *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, 1999; y Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano*, México, Tusquets, 1997; y también los estudios clásicos de Córdova, Arnaldo, *La democracia en México*, México, Era, 1986; y Cossío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

35 Varios sucesos durante la segunda mitad del siglo XX, probablemente ameritaban la intervención de la SCJN mediante este procedimiento; piénsese en las represiones sindicales de la década de 1950 (médicos y ferrocarrileros), en el 2 de octubre de 1968, en la denominada “guerra sucia” de la década de 1970, la cuestionada elección federal de 1988.