

La Facultad Indagatoria de la Suprema Corte en Materia Electoral

*Lic. Flavio Galván Rivera**

SUMARIO: I. Artículo 97 Constitucional. II. Origen. Procedibilidad. Especies y naturaleza. 1. Texto original. 2. Antecedentes. 3 Supuestos de investigación. 3.1 Clasificación por la causa. 3.2 Clasificación por el objeto. 3.3. Un comentario adicional. 4. Naturaleza. 4.1 Forma de protesta. 4.2 Función política. 4.3 Facultad gubernativa. 4.4 Función de colaboración de poderes. 4.5 Función política y judicial. 4.6 Función judicial. 4.7 Investigación policiaca. 4.8 Procedimiento de investigación. 4.9 Garantía constitucional judicial. 4.10 Un comentario final. 5. Otros aspectos interesantes. 6. Comentarios finales.

I. Artículo 97 Constitucional*

El texto del párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución Federal, según Decreto de Reformas y Adiciones de 1º de diciembre de 1977, publicado en el *Diario Oficial* el día 6 del mismo mes y año, establece literalmente:

"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."

La facultad a que se refiere este precepto, ahora delimitado aparentemente, surgió en el texto original de la vigente Constitución Política, habiendo generado múltiples e interesantes debates doctrinarios y jurisdiccionales, como se explica a continuación.

II. Origen. Procedibilidad. Especies y naturaleza

A pesar de que el texto original del precepto ahora sólo tiene interés histórico, debido a la trascendencia que para el sistema jurídico-político mexicano ha representado la enunciada facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera prudente el análisis propuesto, en virtud de que su estudio tiene un alto valor para comprender mejor el actual método de calificación electoral federal y, principalmente, el vigente régimen de medios de impugnación en la materia.

1. Texto original

El párrafo tercero del artículo 97 Constitucional, del cual derivó el antes transcrito, establecía en su texto original:

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar... a 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."

* Magistrado Propietario del Tribunal Federal Electoral adscrito a la Sala Regional de la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Durango, Durango.

2. Antecedentes

Se ha dicho que, sin otro antecedente en las Leyes Fundamentales de México, el texto original del párrafo en estudio apareció por vez primera, inexplicada e inexplicablemente, en el Proyecto de Constitución formulado por don Venustiano Carranza, siendo aprobado sin análisis ni discusión expresa por el Congreso Constituyente de 1916-1917; esto es, que pasó absolutamente inadvertido para la Asamblea Constituyente.¹

Por toda explicación, en la Exposición de Motivos del Proyecto, se argumentó:

"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 alguno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de Circuito, o a un juez de Distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores."

La misma opinión, sobre el origen y destino incierto de la facultad que se analiza, pronunció el ministro Antonio Islas Bravo al participar en la sesión plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el 7 de agosto de 1946, para resolver la solicitud de investigación formulada por el Partido Democrático Mexicano, el Partido Nacional Constitucionalista y el señor Agustín

Tamayo, con fundamento en el invocado artículo 97 constitucional, argumentando la violación al voto público, supuestamente cometida durante la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, realizada el 7 de julio de ese mismo año. El asunto se radicó en el expediente número 301/946.

En el acta de la sesión en cita quedó asentada la que ha sido considerada la más profunda y sabia de las discusiones del más Alto Tribunal de la República, para determinar la interpretación y aplicación práctica de la facultad investigadora que se analiza.

En el ámbito académico, al ocuparse del tema en estudio, el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez ha manifestado que: "Ninguna luz pueden suministrar los antecedentes del artículo. Lo único que parece definitivamente esclarecido es que nadie puede establecer el origen de la disposición, la cual, al decir de uno de los Ministros de la Corte, cayó como un aerolito en nuestro Derecho Público. Las palabras relativas del mensaje del Primer Jefe adolecen de obscuridad y de incongruencias, además de que no se refieren a la investigación de oficio, que es la propiamente discutible".

"Por último, —afirma el maestro Tena Ramírez— el precepto pasó del todo inadvertido en el Constituyente de Querétaro."²

Además, al comentar la Exposición de Motivos en cita, el autor consultado critica "la deficiente redacción del pasaje transcrito impropia de documento de tan señalada importancia, —que— no permite descubrir con suficiente claridad el pensamiento de sus autores".

¹ Cfr. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1985. P. 830. Carpizo, Jorge. La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia. El Foro. Órgano de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados. Quinta Época. No. 28. Octubre-diciembre de 1972. México, D.F. p. 72. Tena Ramírez, Felipe. *La Facultad de la Suprema Corte en Materia Electoral*. *Revista Mexicana de Derecho Público*. Volumen I. No. 1. Julio-septiembre de 1946. México, D.F. pp. 39 a 42.

² La falta de análisis y discusión se hace evidente de la lectura del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, en el que se hace constar que en la sesión de 17 de enero de 1917 la Comisión correspondiente presentó el dictamen sobre los artículos 94 a 99, reguladores del Poder Judicial Federal. El día 20 del propio mes, después de un apasionado y prolongado debate sobre la designación e inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte, se suspendió la sesión para ser reanudada a las 9 de la noche incendiando nuevamente la vehemencia de los constituyentes, que acabó en desorden, razón por la cual, a la media noche se dio por concluida la sesión con la propuesta de separar los artículos 94 y 96, que habían suscitado tan acalorado debate, para el efecto de ser discutidos y votados en lo particular. Al día siguiente se reanudó la discusión, ahora por la posible inexistencia de quórum; finalmente, la Comisión presentó un nuevo proyecto de los numerales sometidos a discusión, incluyendo modificaciones relativas a los puntos controvertidos, para ser aprobados por unanimidad de votos los artículos 95, 97, 98 y 99, recibiendo dos votos en contra el 94 y uno el artículo 96. Cfr. Tomo II. pp. 405, 412 a 415, 506 a 545 y 555 a 558.

El maestro concluye su análisis con la siguiente interrogante: "¿Qué significan esas expresiones, tan ayunas de claridad y de precisión jurídica?".³

En cambio, dando un giro de ciento ochenta grados para colocarse en el lado opuesto al antes comentado, en la memorable sesión de 7 de agosto de 1946, el ministro Fernando de la Fuente citó, adicionalmente al antes transcrito, el párrafo siguiente de la Exposición de Motivos del Proyecto carrancista de Constitución:

"... Mas, desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro Código Político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva... en efecto, la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, sino en poquísimas ocasiones, pues si no siempre, sí casi de una manera rara vez interrumpida, el Poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o investir a personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo...".

Por tanto, el ministro De la Fuente concluyó que los invocados párrafos de la Exposición de Motivos son suficientes:

"... para demostrar que la facultad de la Corte, para mandar practicar averiguaciones cuando lo estime conveniente en los casos de violaciones al voto público y en los casos de atentados a las garantías individuales... no cayó como un aerolito en el campo constitucional mexicano; sino que cuenta con claros antecedentes legislativos e históricos, los cuales permiten

afirmar que la repetida norma fue introducida en la Ley Fundamental deliberadamente por el Constituyente... como una medida cautelar para que fueran una realidad, una verdad, el sufragio y las garantías del individuo; para que fueran en la vida mexicana hechos positivos y no idealismos platónicos como lo fueron durante 60 años de vigencia de la Constitución de 1857. De ahí la importancia extrema de que la Suprema Corte... asuma las responsabilidades que le son propias como supremo guardián de las garantías individuales y del sufragio efectivo; porque la efectividad de las garantías individuales, es nada menos que el cimiento incoercible de las libertades, como el sufragio efectivo lo es de la democracia. Libertad y democracia estructuran nuestro régimen político-constitucional; por lo cual la Corte debe velar enérgica y prudentemente, ejercitando las facultades que le otorga la precitada norma, siempre que lo considere conveniente, para que libertad y democracia sean realidades en el doliente vivir de México."

Con el mismo ánimo de encontrar luces sobre el origen de la facultad en comento, don Antonio Carrillo Flores ha dicho que el controvertido "párrafo tan misterioso del artículo 97" fue probablemente obra del constituyente José Natividad Macías, inspirado "en los antecedentes anglosajones, que él conocía muy bien, pero recordando asimismo ... precedentes españoles ... a saber: la potestad que tenían las audiencias de México y de Guadalajara para mandar inspectores a todas las provincias del Virreinato".⁴

Por su parte, en forma contundente, sin asomo de duda alguna, el constitucionalista Miguel González Avelar ha escrito que: "La verdad sí es posible registrar al menos el antecedente más inmediato de este precepto, y, del mismo modo, asentar que una buena parte de los constituyentes de 1916-17 fueron perfectamente conscientes de la disposición que aprobaban y del alcance limitado que le conferían. En efecto, la facultad contenida en el tercer párrafo del artículo 97 deriva del proyecto de reformas a la Constitución de 1857 que preparó el licenciado José Diego Fernández y publicó en 1914, y que hizo suyo

³ *Derecho Constitucional Mexicano*. Vigésima cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1990. pp. 552 y 553.

⁴ *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1973. pp. 306 y 307.

la agrupación política Confederación Cívica Independiente, la cual animaban, entre otros, el ingeniero Agustín Aragón y el licenciado Fernando González Roa. Este documento contiene abundantes proposiciones para modificar el articulado de la Constitución de 1857, muchas de las cuales pasaron a formar parte del proyecto de don Venustiano Carranza...

"Al proponer la modificación del artículo 60 de la Constitución de 1857, que decía: 'Cada cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que hubieren sobre ellas', propuso el siguiente texto: 'Artículo 60: Cada cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas, conforme a la Ley Electoral, se remitirán con las protestas y objeciones al juez de Distrito del lugar que hizo la elección para que averigüe la verdad de los hechos en que se fundan las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que estime conveniente...".

A lo anterior agrega el autor que: "como es natural, el constituyente Hilario Medina, miembro de la segunda comisión de Constitución, conocía perfectamente el precepto en cuestión. Por supuesto que el licenciado Paulino Machorro Narváez, miembro igualmente de la segunda comisión de la Constitución, también conocía el limitado carácter que se confiaba a la corte en materia de investigación de violaciones al voto público, y por esto en su momento ensayó una explicación acerca de por qué el multicitado artículo 97 no había despertado ninguna inquietud ni debate en el seno de la asamblea constituyente...".⁵

Como corolario de su investigación, el maestro González Avelar manifiesta: "Nos parece que con lo anotado se clarifica un tanto la facultad supuestamente misteriosa que los constituyentes dieron a la Suprema Corte en el artículo 97 para hacer investigaciones en materia de violaciones al voto público; ésta no fue sino una proposición del que podríamos llamar carrancismo ilustrado, que estaba sinceramente preocupado por dos objetivos: que no hubiera dudas sobre los títulos de los representantes populares, y que la Corte abandonara

una política aislacionista que se agotaba en resolver conflictos entre particulares por la estrecha vía del amparo de legalidad, para participar más activamente en el movimiento interno del gobierno y del sistema de pesos y contrapesos que garantiza su permanente renovación. Es en el fondo la misma angustia, porque lo es, que han compartido posteriormente muchos hombres de estudio y de Estado; el anhelo de que la Corte Suprema despliegue las alas y ocupe en las alturas su papel como verdadero Poder de la Federación".⁶

3. Supuestos de investigación

Para determinar las hipótesis en que procede efectuar la investigación de hechos, presuntamente violatorios del voto público, se debe tener en mente tanto la causa como el objeto de las diligencias.

3.1 Clasificación por la causa

Si se analiza con detenimiento el texto original, se podrá advertir que, por la razón que puede motivar la investigación de hechos susceptibles de constituir violación del voto público, el precepto contiene dos hipótesis de procedibilidad:

a) Aquella en la que, *motu proprio*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera conveniente llevar a cabo la investigación, y

b) El supuesto que se refiere a la petición previa, formulada por el titular del Ejecutivo Federal o por el Gobernador de algún Estado de la República o bien por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Al ocuparse de los casos particulares que se han sometido a la consideración de la Corte, se ha sostenido que el primer caso constituye un supuesto de facultad discrecional, que el máximo tribunal puede ejercer o no, a su libre arbitrio.

La segunda hipótesis, en cambio, constituye un deber jurídico ineludible, impuesto constitucionalmente y que, por ende, debe cumplir el Supremo Tribunal de la Federación, si la investigación es solicitada por quien tiene legitimación para ello.

⁵ La Suprema Corte y la Política. Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades. Segunda edición. México, D.F., 1994. pp. 51 a 53.

⁶ *Op. cit.* p. 55.

3.2 Clasificación por el objeto

Tomando como punto de partida el objeto de la investigación, las tesis sostenidas se pueden agrupar en tres especies, quedando por una parte los que consideran que sólo pueden ser objeto de investigación los hechos presuntivamente constitutivos de violación del voto público en elecciones locales; en el extremo opuesto estaría la tesis de quienes sostienen que la investigación sólo procede tratándose de elecciones federales y en el punto intermedio se ubicaría la posición ecléctica, asumida por aquellos que afirman que son materia de investigación los hechos ilícitos de referencia, tanto en elecciones federales como locales.

La primera tesis fue expuesta, de manera clara y tajante, por el ministro Carlos L. Angeles, quien en la memorable sesión plenaria de la Corte argumentó:

"... Se ha dicho en el curso de la discusión que hemos tenido sobre esta materia, que, desde el momento en que el legislador no distinguió entre elecciones federales y elecciones locales, estaba autorizada para intervenir en toda clase de elecciones, y además porque la ley misma, habla de violaciones a una Ley Federal, y que esta calificativa de federal, abarca a todo el período que se viene desarrollando en el artículo 97. Yo no puedo admitir esa interpretación, en primer lugar, porque no puede ser que se trate indistintamente de elecciones federales o locales... Yo creo que este artículo se refiere esencialmente a elecciones locales... no puede la Corte, porque ha sido el *desideratum* no mezclarla en la política, aún cuando sea en una modesta o en una importante forma, intervenir... en las elecciones federales".

En distinto sentido se ha pronunciado el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, quien considera que la facultad indagatoria de la Corte sólo está referida a la materia electoral federal, manifestando indubitablemente que: "la Suprema Corte de Justicia sólo puede conocer, a través de su facultad averiguatoria, de las violaciones al voto público cometidas en materia federal, es decir, en las elecciones de Presidente de la República y de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. Quedan pues, excluidas de su competencia las violaciones cometidas en las elecciones de

gobernadores, de diputados a las legislaturas locales y de autoridades municipales".⁷

Fundamenta su punto de vista, el maestro Tena Ramírez, en el artículo 124 constitucional, en relación con el numeral 104, fracción I, también de la Ley Suprema, precisando que los tribunales federales, entre ellos la Suprema Corte, sólo pueden aplicar las leyes de la misma naturaleza y que, por tanto, la indagación de hechos que pueden constituir violación al voto público, en elecciones locales y municipales, corresponde a los tribunales del fuero común.⁸

Contrariamente a las tesis encontradas ya expuestas, el jurista Jorge Carpizo sostiene "que el argumento de Angeles —se refiere al antes aludido— no convence por su ingenuidad; sin embargo, también existen razones para pensar que la función investigatoria de la Corte no se limita a violaciones del voto en materia federal por las siguientes razones:

"a) La Corte sólo investiga, realmente no está aplicando ninguna ley.

"b) Se faculta al gobernador de un Estado para pedir la investigación, y no se ve por qué no la va a poder solicitar respecto a violaciones locales.

"c) La ratio del párrafo: que en momentos de especial gravedad se oiga la voz de la Corte. Bien puede acontecer que violaciones locales del voto público se conviertan en verdadero escándalo nacional, y

"d) La Corte en estos casos está actuando no como órgano del Poder Judicial Federal, sino como órgano de la unidad del Estado federal, es decir de la unidad del orden jurídico".⁹

3.3 Un comentario adicional

Cabe advertir, en este orden de ideas, que contra todo razonamiento lógico y contraviniendo el más elemental principio de congruencia, en el extremo opuesto a quienes aceptan la procedibilidad de la investigación en comento se han colocado los que

⁷ *Op. cit.* La Facultad... p. 61.

⁸ Los preceptos citados corresponden al texto vigente en 1946, año en el que fue publicado el ensayo antes consultado.

⁹ *Op. cit.* p. 78.

opinan que no procede dicha investigación, en ningún caso, bajo el argumento de que el máximo Tribunal de la República no tiene facultad alguna para ello, olvidando seguramente el texto expreso del párrafo que se analiza.

En este sentido fue el aserto externado por el ministro Antonio Islas Bravo, en la consultada sesión plenaria de la Corte, pues, al hacer uso de la palabra manifestó literalmente:

"... la Corte no tiene facultades para hacer esta clase de investigaciones... no tiene facultades la Suprema Corte para hacer la investigación que se dice de los fraudes que se cometieron con motivo de las elecciones..."

4. Naturaleza

Sobre la naturaleza de la investigación se han asumido las más variadas posiciones intelectuales, que van desde aquellas que atribuyen a esta facultad la esencia política, hasta las que sostienen su naturaleza eminentemente jurídica, pasando por diversos puntos intermedios, que bien se podrían sintetizar de la siguiente manera:

4.1 Forma de protesta

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez considera que la facultad indagatoria de hechos presuntamente violatorios del voto público, atribuida constitucionalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es sino una simple forma de protesta, que la Ley Suprema de la Federación concede a los ciudadanos "frente a los Poderes fuertes que abusan de la fuerza"; agrega el autor que "la defensa del sufragio efectivo no es tarea de la Corte", independientemente de que la investigación realizada quizá "sea impotente en varios" casos.¹⁰

4.2 Función política

El jurista Antonio Carrillo Flores opina que no es de carácter jurisdiccional esta función, sino de esencia política, ya que es una facultad otorgada por el Poder Constituyente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de uno de los tres Poderes de la Unión, aclarando que: "Un órgano del

Estado actúa políticamente... cuando se apoya en consideraciones o razones de interés o de bien público, tal como él las aprecia y sin que la validez de su decisión dependa de su conformidad con normas jurídicas preexistentes. Esta concepción del acto político, nada original, —dice el autor— no es incompatible con un Estado de Derecho, ya que es la Constitución misma o las normas que de ella emanan, las que en ciertos casos autorizan al órgano a obrar así ... la Constitución concibe a la Suprema Corte como un órgano que como regla general ... debe procurar el bien público a través del cumplimiento de la ley, y que sólo en situaciones excepcionales puede actuar políticamente, en el sentido estricto; esto es, tomando decisiones motivadas principalmente por el interés nacional. Pero aún en esos casos ello no significa autorización para que la Corte viole la ley; simplemente... sin estar obligada a proceder de acuerdo con los precedentes por ella establecidos sino atendiendo de preferencia a las peculiaridades del caso que confronte".¹¹

4.3 Facultad gubernativa

Igualmente ha aseverado el consultado autor mexicano que esta "función muy peculiar" de la Corte "no es de carácter jurisdiccional en sentido estricto, sino gubernativa de orden superior"; añade el maestro Carrillo Flores que "hasta ahora esta función ha ocupado una posición más bien secundaria en el trabajo de nuestra Suprema Corte. Creo, sin embargo, que con el desarrollo del país... con las comunicaciones, con la elevación general de los patrones morales y culturales, esta tarea investigadora de la Suprema Corte, que los constituyentes pusieron con tanta visión y audacia, puede y debe llegar a ser un instrumento muy importante para vigorizar la vigencia de las normas que garantizan el respeto a las libertades y derechos fundamentales del individuo".¹²

4.4 Función de colaboración de poderes

Por su parte, el ministro José M. Ortiz Tirado, al intervenir en la discusión surgida en el seno de la pluricitada sesión plenaria, sostuvo que la Suprema

¹⁰ *Cfr. op. cit.* Derecho... . pp. 557 y 558.

¹¹ *Op. cit.* pp. 306 a 310.

¹² La Suprema Corte en las Reformas Sociales de México. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XIV. No. 55. Julio-septiembre de 1964. p. 639 a 645.

Corte de Justicia de la Nación puede y debe realizar la investigación de los hechos susceptibles de constituir violación al voto público, ya que con ello estaría colaborando "lealmente con los otros Poderes de la República, sin mengua de su prestigio y sin desdoro de su majestad, como la más alta "Institución Judicial Federal".

También el constitucionalista Felipe Tena Ramírez ha dicho que "la escasa luz que puede suministrar en este punto la exposición de motivos del proyecto del primer Jefe, nos inclina a pensar que la averiguación de la Corte es en primer lugar de colaboración con el Poder Legislativo...

"Substituir al Congreso en una averiguación que le corresponde, pero que no podría realizar adecuadamente, es la tarea de la Corte, según entendemos las palabras del mensaje del primer Jefe. De aquí se deduce que el resultado de la investigación de la Corte debe ser entregado al Poder Legislativo, para que este resuelva con conocimiento de los hechos."¹³

4.5 Función política y judicial

Al intervenir en la sesión plenaria de 7 de agosto de 1946, el ministro Fernando de la Fuente expresó que la facultad investigadora en estudio tiene doble naturaleza, es de carácter judicial la que se realiza obligatoriamente, según las hipótesis precisadas con antelación, siendo de esencia jurídico-política la que se efectúa de manera discrecional.

4.6 Función judicial

El ministro Manuel Bartlett B., al intervenir en la tantas veces aludida sesión plenaria de la Corte, aseveró que la naturaleza de la facultad indagatoria que se analiza es de índole judicial, porque el Supremo Tribunal no tiene competencia para realizar otro tipo de actos, salvo disposición constitucional expresa, sin que en la especie se surta tal excepción.

4.7 Investigación policiaca

Al hacer uso de la palabra en la consultada sesión plenaria de la Corte, el ministro Antonio Islas Bravo sostuvo que la investigación constitucional que se

analiza es de carácter policiaco, razón por la cual no se debe practicar.

Igual opinión ha externado, en el ámbito académico, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela al decir, comparativamente con las facultades jurisdiccionales, que: "En contraste con dicha 'super actuación', la Constitución concede a la Corte una facultad..., en el artículo 97, a través de cuyo desempeño dicho tribunal deja de ser autoridad para convertirse en un mero órgano policiaco de investigación al servicio de las autoridades administrativas o judiciales a las que incumba decidir sobre la persecución y castigo de los responsables de los hechos materia de averiguación... al desplegar sus atribuciones investigatorias, dicho alto tribunal desempeña una 'infractuación', que lo coloca en una situación poco edificante frente a los demás órganos del Estado, lo cual es francamente incompatible con su posición de guardián de la Constitución... se antoja un señuelo —esta facultad— para que dicho alto tribunal cayera en la trampa del desprestigio y del ridículo, rebajándolo a la condición de agente de averiguaciones políticas y penales, y desplazándolo del augusto sitial en que la doctrina y la Constitución lo han colocado".¹⁴

4.8 Procedimiento de investigación

En opinión del tratadista Héctor Fix-Zamudio la investigación de referencia es un simple procedimiento, en virtud de que la Corte no actúa como órgano jurisdiccional, sino simplemente como órgano instructor, porque su labor es sólo de investigación y concluye con la formulación de un dictamen.

En el mismo sentido se ha pronunciado el jurista mexicano Jorge Carpizo al decir que, en el ejercicio de esta atribución, "La Suprema Corte... es un órgano de instrucción y no, como hemos dicho, de decisión o ejecución, por tanto es un procedimiento y no un proceso lo que la Corte efectúa al realizar esta función".¹⁵

El investigador Lucio Cabrera es copartícipe de este criterio, pues considera que "en primer término, se observa al analizarlo —el artículo 97, párrafo tercero de la Constitución Federal—, que no otorga

¹³ *Op. cit.*- La Facultad... pp. 50 y 51.

¹⁴ *Op. cit.* pp. 829 y 830.

¹⁵ *Op. cit.* p. 74.

al Pleno una facultad decisoria en las materias enumeradas, sino de simple investigación, de tal suerte que su labor se limita a emitir el dictamen y a someterlo después a la consideración de otros órganos competentes: Presidente de la República, Procurador General de la República, Gobernador de un Estado, Congreso de la Unión, etcétera".¹⁶

4.9 Garantía constitucional judicial

Además de su naturaleza procedimental, el doctor Carpizo sostiene que la facultad investigatoria de la Corte "es una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana, de carácter judicial porque la realiza e interviene la Suprema Corte de Justicia; pero no implica naturaleza jurisdiccional porque sólo es una función investigatoria en la cual la Suprema Corte no tiene ninguna atribución de decisión. El expediente que forma la Corte es de documentación y no de sentencia".¹⁷

4.10 Un comentario final

Ante tan variada gama de argumentaciones y de tesis sobre la naturaleza de la analizada facultad de investigación, el ministro Carlos L. Angeles pudo expresar válidamente, en la recordada sesión plenaria de 7 de agosto de 1946:

"...¿Pero entonces qué hacer, o qué actitud debe asumir la Corte ante el precepto 97 constitucional, que faculta a la Suprema Corte para investigar la violación del voto público?... desgraciadamente la Exposición de Motivos no habla absolutamente de la efectividad del artículo 97, o de algo que se relacione con la violación del voto público y esencialmente con la función electoral, con la función política del voto público. De ahí que cualquiera interpretación que se dé al artículo 97, en su párrafo tercero, por descabellada que parezca, es permitida...".

5. Otros aspectos interesantes

Conforme al texto original del párrafo tercero del artículo 97 constitucional, la investigación de los hechos violatorios del voto público podía hacerse en dos hipótesis, bien a petición de parte interesada o por iniciativa propia de la Corte.

Según el criterio jurisprudencial y las tesis relacionadas, emitidas por el Supremo Tribunal de la Federación, en la primera hipótesis la Corte tenía para sí el deber jurídico inexcusable de realizar la investigación, a diferencia del segundo supuesto, que constituía un caso de facultad discrecional, que podía o no ejercer a su libre arbitrio.

En el primer caso de procedibilidad de la investigación, por su causa, los únicos legitimados para solicitarla, según lo dispuesto en el precepto constitucional que se analiza, eran el titular del Ejecutivo Federal, las Cámaras del Congreso de la Unión y los Gobernadores de las entidades federativas.

Tratándose de la segunda hipótesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *motu proprio*, podía iniciar la indagación, si así lo juzgaba conveniente.

Por regla, se ha considerado no legitimados a los ciudadanos, ni a los partidos políticos, para solicitar el ejercicio de la función investigadora en comento, salvo como una forma de ejercicio del derecho de petición o como supuesto de denuncia, quedando la Corte en la posibilidad de decidir discrecionalmente llevar a cabo o no la averiguación solicitada.

En este orden de ideas se estableció la tesis jurisprudencial número ciento doce, consultable en el Apéndice 1917-1975 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala, que es al tenor siguiente:

"SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. INVESTIGACIONES AUTORIZADAS POR EL ARTICULO 97, PARRAFO III, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. El artículo 97 de la Constitución otorga a la Suprema Corte de Justicia la facultad para investigar 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, únicamente cuando ella así lo juzgue conveniente, o lo pidan el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado. Cuando ninguno

¹⁶ El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1968. P. 132.

¹⁷ *Op. cit.* p. 74.

de los funcionarios o de los Poderes mencionados solicitan la investigación, ésta no es obligatoria, sino discrecionalmente la Corte resuelve lo que estima más conveniente para mantener la paz pública. Los particulares no están legitimados en ningún caso para solicitar la investigación a la Suprema Corte, sino que sólo ella puede hacer uso de una atribución de tanta importancia, cuando a su juicio el interés nacional reclame su intervención por la trascendencia de los hechos denunciados y su vinculación con las condiciones que prevalezcan en el país, porque revistan características singulares que puedan afectar las condiciones generales de la Nación. Si en todos los casos y cualesquiera que fueran las circunstancias la Suprema Corte de Justicia ejercitara estas facultades, se desvirtuarían sus altas funciones constitucionales y se convertiría en un cuerpo político. En todo caso, cuando resuelve la Corte su abstención, no puede alegarse indefensión, porque las leyes establecen otros órganos y diversos recursos ordinarios para conocer y resolver sobre ellos."

Recogiendo otros puntos de vista, que sintetizadamente se contienen en la transcrita tesis jurisprudencial, se ha emitido la siguiente tesis relacionada:

"SUPREMA CORTE, FACULTADES DE LA, EN MATERIA POLITICA. Es incuestionable que la facultad que atribuye el párrafo tercero del artículo 97 de la Ley Fundamental de la República, es de aquellas que se ejercitan necesariamente en cualquiera de las tres hipótesis que prevé el mandamiento mencionado, es decir: a), cuando lo solicite el Ejecutivo Federal; b), cuando lo pida alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, y c), cuando lo solicite el gobernador de algún Estado. En tales casos, no es potestativo de la Suprema Corte de Justicia, nombrar alguno de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o comisionados especiales para averiguar la conducta de un juez o magistrado federal, o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público o de algún otro delito castigado por la Ley Federal, sino que en cualquiera de dichas hipótesis, deberá practicar la investigación correspondiente. Diverso es el

caso cuando la solicitud emana de un particular, pues tratándose de una situación de esta índole, debe afirmarse que falta al particular la titularidad del acto para excitar a la Suprema Corte para que abra la averiguación, titularidad que, por mandato constitucional, corresponde exclusivamente a cualquiera de los órganos comprendidos en las hipótesis señaladas. Los particulares pueden acudir ante esta Suprema Corte solicitando que se abra la investigación en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8º, de nuestra Ley Suprema y la solicitud que formulen en este sentido, debe ser respetada y resuelta conforme a los cánones legales; pero cuando se expresa que los particulares carecen de la titularidad del acto para excitar a la Suprema Corte para que ordene la práctica de la investigación, es porque esta facultad es discrecional para este alto Cuerpo y que el deber jurídico de obrar, está sujeto al mismo ejercicio de su soberanía como parte integrante del Supremo Poder de la Federación y que sólo es procedente el uso de esta facultad discrecional, cuando este alto Cuerpo así lo juzgue conveniente porque así lo reclamen los intereses del país."

Cabe señalar al respecto que si bien, a la letra del precepto constitucional, la facultad indagatoria corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que las diligencias no han de ser realizadas necesariamente por todo el órgano jurisdiccional como cuerpo colegiado, sino que puede efectuarlas por conducto de uno o más ministros, independientemente de que sean numerarios o supernumerarios.

También puede designar a un Juez de Distrito o a un Magistrado de Circuito, ya sea de un tribunal colegiado o unitario; asimismo, se concede facultad a la Corte para nombrar a uno o más comisionados especiales, sin señalar el legislador los requisitos que deben cumplir estos comisionados, no limitando tampoco su nombramiento al hecho de que formen parte del Poder Judicial Federal o local, lo que significa que se deja en absoluta libertad al Supremo Tribunal de la República para encomendar la realización de las diligencias indagatorias a cualquier persona que juzgue idónea para tal fin.¹⁸

¹⁸ Cfr. Carpizo, Jorge. *Op. cit.* pp. 74 y 75.

Por otra parte, es importante señalar que la causa y el efecto de la función indagatoria de la Corte han sido fuertemente cuestionados, como se advierte de la lectura del acta de la pluricitada sesión plenaria del 7 de agosto de 1946, en la que el ministro Antonio Islas Bravo concluyó que no tiene aplicación práctica por falta de antecedentes y de consecuentes, en síntesis, por inútil.

En el ámbito académico, el investigador Lucio Cabrera afirma que: "tales funciones de investigación, otorgadas al Pleno de la Suprema Corte, son las únicas estrictamente políticas que le corresponden, pero en la práctica han tenido una aplicación muy reducida. En general, parece que esas atribuciones -nunca alteradas ni modificadas en las enmiendas constitucionales-, se mantienen como una reserva histórica para el caso de que llegare una gran emergencia nacional, algo sumamente grave para la vida del país, momento en el cual la intervención de la Suprema Corte sería de importancia decisiva".¹⁹

El mismo criterio sostiene el doctor Jorge Carpizo al cuestionarse sobre el objeto y fin de esta facultad indagatoria y de documentación, contestándose a sí mismo "que existen situaciones graves en que es necesario que un órgano con el prestigio de la Corte realice una investigación que deberá ser imparcial y que seguramente... servirá para el país. O sea, sólo debe utilizarse este instrumento extraordinario en situaciones de peligro o de emergencias graves. Que quede -como afirmó Lucio Cabrera- para aquellas ocasiones de verdadero colapso nacional".²⁰

Ha sido igualmente motivo de reflexión y cuestionamiento la posibilidad, jurídica y real, de ejercer con éxito la tan debatida facultad indagatoria de la Corte, amén de la pertinencia o impertinencia de la averiguación.

Aceptando tácitamente la procedibilidad de la indagación atribuida al Supremo Tribunal de la Federación, el doctor Jorge Carpizo advierte sobre su pertinencia al recomendar "que la facultad de investigación que tiene la Suprema Corte se debe utilizar sólo para casos graves de verdadero escándalo público y conmoción nacional. De esta

manera es un procedimiento excepcional y sólo para situaciones también excepcionales".²¹

6. Comentarios finales

Con gran acierto el maestro Felipe Tena Ramírez afirma que, en esta materia, "la jurisprudencia y la legislación se han enfrentado... con las dos fuerzas que han pretendido galvanizar el párrafo a que venimos refiriéndonos: la pasión política de los perdidosos en las elecciones y la buena fe de quienes aguardan de la Corte el remedio para el fraude electoral".²²

La poca utilidad que el maestro Tena Ramírez concedía a la facultad indagatoria analizada queda de relieve en la parte final de su estudio específico ya citado, en el que concluyó diciendo que: "al dar cima al presente ensayo, nos queda la impresión de que hemos ahondado estérilmente en un precepto constitucional que casi nada puede dar y del que, sin embargo, la opinión pública exige punto menos que la solución del más grave de los problemas nacionales, como es el fraude electoral...".²³

Finalmente, cabe advertir que al principio de este opúsculo quedó transcrito el vigente párrafo cuarto del artículo 97 de la Ley Fundamental de la Federación, según Decreto de Reformas y Adiciones de 1o. de diciembre de 1977, el cual fue congruente con la diversa reforma al numeral 60 de la propia Carta Política, que introdujo al sistema político-electoral mexicano el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En consecuencia, muchos de los aspectos debatidos en la doctrina y en la práctica jurisdiccional han quedado únicamente como parte de la Historia Patria, cual es por ejemplo la legitimación en la causa, porque ahora la facultad indagatoria sólo se puede ejercer de oficio, siendo expreso y limitativo el texto constitucional al disponer que las diligencias se realizarán "sólo en los casos en que a su juicio" —de la Corte— sea procedente.

¹⁹ *Cfr. Op. cit.* pp. 132.

²⁰ *Op. cit.* pp. 74 y 75.

²¹ *Op. cit.* pp. 80.

²² *Op. cit. Derecho...* pp. 554.

²³ *Op. cit. La Facultad...* p. 62.

A diferencia de lo establecido en el precepto original, el vigente texto constitucional en estudio se refiere a la "duda —sobre— la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión", esto es, del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo en su conjunto.

En este tenor, la duda sobre la legalidad de todo el procedimiento electoral del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendría que referirse a la votación emitida en todas las casillas instaladas en el territorio nacional, o bien, con un criterio más amplio, aceptar que sin abarcar todas las casillas esta duda fuera generalizada, a pesar de que esta expresión no está contenida en la Norma de Normas, que se refiere a "todo el proceso", lo que puede inducir a pensar válidamente, con un criterio territorial, que se abarcan todas las secciones en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales, pero también, con un criterio jurídico-cronológico, puede comprender el procedimiento electoral federal en todas sus etapas, tal como está enunciado en el artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, los resultados de la investigación se tendrían que enviar a la Cámara de Diputados, constituida en Colegio Electoral, en el caso de la elección del Presidente de la República, pero ¿a qué órgano enviar los resultados de la investigación si se trata de la elección de todos los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión? ¿al Instituto Federal Electoral?

La respuesta se antoja imposible, en primer lugar porque, para utilizar una expresión del más Alto Tribunal del País, constituiría un hecho insólito que requeriría una "prueba diabólica", pretender acreditar la ilegalidad de la elección de todo el Poder Legislativo Federal; esto es, de los 500 Diputados y de los 128 Senadores simultáneamente, pero además, ¿será factible tal situación?

Si la respuesta fuera afirmativa resultaría inútil cualquiera investigación, ya que se estaría viviendo una situación anárquica, al margen de todo orden jurídico, que tornaría inútil e ineficaz cualquiera averiguación de hechos violatorios del voto público; el orden constitucional estaría totalmente quebrantado, se estaría viviendo en un caos social; por tanto, resulta evidente que la facultad indagatoria actualmente atribuida a la Suprema Corte de Justicia

de la Nación es letra muerta que, por el bien de México, ojalá jamás cobre vida.

Bibliografía

BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1985.

CABRERA, Lucio. *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1968.

CARRILLO FLORES, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1973.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto vigente. Doctrina-Jurisprudencia. Cuarta edición, conmemorativa del 75 aniversario de su promulgación. Actualizada con las reformas hasta febrero de 1992. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F.

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

TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Vigésima cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1990.

CARRILLO FLORES, Antonio. *La Suprema Corte en las Reformas Sociales de México*. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XIV. No. 55. Julio-septiembre de 1964.

TENA RAMIREZ, Felipe. *La Facultad de la Suprema Corte en Materia Electoral*. Revista Mexicana de Derecho Público. Volumen I. No. 1. Julio-septiembre de 1946. México, D.F.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Procuraduría Federal de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Quinta edición. México, D.F., 1994.

Decretos de Reformas Electorales Diario Oficial de la Federación

6 de diciembre de 1977
3 de diciembre de 1993

Ensayos

CARPIZO, Jorge. *La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia*. EL FORO. Organó de la Barra Mexicana Colegio de Abogados. Quinta Época. No. 28. Octubre-diciembre de 1992. México, D.F.