

La función investigadora de la Corte

Elisur Arteaga Nava*

Sumario: La función investigadora del pleno. / 1. Introducción. / 2. Antecedentes. / 3. Naturaleza de la intervención de la corte. / 4. Causas que pueden motivar la intervención de la corte. / 4.1. Garantías individuales. / 4.2. Violación del voto público. / 5. Peticionarios titulares. / 6. Causas que pueden motivar una averiguación. / 7. Quiénes pueden investigar. / 8. Forma y términos de la averiguación. / 9. Naturaleza del informe. / 10. Rendición del informe. / II. Destinatario del informe. / 12. Efectos de un informe. / 13. Investigación por parte del consejo de la judicatura federal. / 14. Reglamentación de la norma que prevé la facultad investigadora.

1. Introducción

En el artículo 97 de la constitución se establece un control más de la constitucionalidad; dada la división de poderes y la naturaleza de las funciones confiadas a la suprema corte de justicia de la nación, ese control sólo es entendible y justificable como excepción; considerarlo como algo ordinario desvirtuaría la función jurisdiccional que le ha sido confiada a ese órgano; significaría atribuirle tareas para las que no está preparado e implicaría una intromisión en el ejercicio de las funciones que la constitución ha conferido a los restantes poderes, federales y locales.

Si bien no le ha sido atribuido expresamente un efecto determinado, la facultad investigadora existe con vista a poner en evidencia una violación grave, indirectamente busca detenerla y alcanzar el castigo de sus autores; ella está basada sólo en la autoridad moral de la suprema corte de justicia; su intervención, que no llega a ser de naturaleza jurisdiccional, no tiene efectos vinculativos. La facultad de investigar ha sido concedida por la constitución a toda clase de poderes; gozan de ella los federales y los locales. En algunos casos una forma específica de facultad investigadora ha sido atribuida en forma expresa a determinado órgano, como lo es la que se concede al ministerio público (art. 21 y 102 A); en otros, ella se desprende en forma implícita con vista al ejercicio de una facultad

explícita, como lo es la de legislar: el congreso de la unión está autorizado para investigar y recabar información cuando ejerce su facultad legislativa; puede recabar de particulares o de autoridades cuanta le sea necesaria; también goza de ella en los casos en que asume las funciones de gran jurado. La cámara de diputados también la tiene, cuando conoce de una solicitud de declaración de procedencia. Al presidente de la república le han sido atribuidas funciones investigadoras generales relacionadas con su función ejecutiva. Gozan de la facultad investigadora los gobernadores, los congresos estatales y los jueces locales. La suprema corte de justicia también ha sido dotada de la facultad para investigar; en algunos casos es genérica, pero referida a un objeto limitado, como sucede en los juicios o controversias respecto de los cuales tiene competencia; cuando conoce de un juicio; para encontrar la verdad en el caso concreto en relación con el cual ejerce su función jurisdiccional, puede valerse de cualquier persona, cosa o documento reconocido por la ley. (arts. 79 y 80 del código federal de procedimientos civiles y 35 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional); su función la ejerce en relación con la materia de la controversia. Lo mismo puede afirmarse respecto de los restantes tribunales federales cuando actúan dentro del ámbito de su competencia.

En otros casos su facultad de investigar se ejerce respecto de un objeto amplio: hechos que constituyan una grave violación a alguna garantía individual o que constituyan la violación del voto público, cuando pudiera ponerse en duda la legali-

* Universidad Autónoma Metropolitana

dad de todo el proceso de elección. En esos supuestos la facultad investigadora es limitada; se circunscribe a buscar los elementos para estar en posibilidad de declarar, en términos generales, si hubo o no violación; no puede investigar ni, muchos menos, declarar respecto de quienes son los responsables de ellos. Hacerlo significaría prejuzgar. Por tratarse de una facultad que rompe con el esquema de división de poderes y funciones, tiene un alcance limitado y es de aplicación excepcional; su existencia pudiera crear problemas jurídicos y políticos de difícil solución.

La facultad investigadora atribuida al pleno apareció por primera vez en el texto original de la constitución de 1917. En el texto original ya se percibía cierta confusión; el poco cuidado con que se hicieron las reformas al artículo 97, contribuyó a aumentar la confusión; también dieron lugar a que ministros poco celosos de su responsabilidad desvirtuaran la institución. De los términos en que están redactados los párrafos segundo y tercero de ese precepto, parece desprenderse, a primera vista, que la averiguación de violaciones a las garantías individuales puede ser acordada por el pleno por sí o a instancias de un poder autorizado; que, en cambio, el averiguar la violación de voto público y la conducta de un juez o magistrado, sólo lo puede hacer por sí, que de ello están excluidos los poderes enumerados. No fue intención de los reformadores introducir un cambio en este sentido; más bien buscaban afinar la fórmula. Lo hicieron en forma descuidada y poco técnica. Con los cambios introducidos al artículo 97, se limitó la hipotética facultad investigadora del pleno que le concedía en el texto original aprobado en 1917;¹ por virtud de la reforma de 1994, la atribución de investigar la conducta de los jueces y magistrados federales pasó del pleno al consejo de la judicatura federal.

Los párrafos segundo y tercero del artículo 97 deben ser interpretados con vista a salvaguardar y reafirmar los principios fundamentales de imparcialidad de los ministros de la corte, de división y

equilibrio de poderes, de distribución de competencias entre la federación y los estados, de especializaron de funciones de cada uno de los poderes, entes y órganos y de investigación de delitos y persecución de delincuentes confiada al ministerio público.

No pueden ser interpretados partiendo del supuesto de que por virtud de la facultad investigadora, se coloca al pleno de la corte como un súper poder, de cuyo juicio crítico dependa la permanencia de los titulares de los poderes y órganos previstos en la constitución. El sentido común indica que se trata de una intervención de alcances muy limitados.

2. Antecedentes

Los antecedentes remotos y próximos ya han sido detectados y expuestos con autoridad por don Felipe Tena Ramírez,² quien no hace referencia a las diferentes modificaciones que se hicieron al artículo 97 en la parte que regula la facultad investigadora.

El precepto original, en su parte relativa, disponía: "...y nombrará a alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o 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."

El precepto fue modificado en 1977; se eliminó la frase "...o algún otro delito castigado por la ley federal." En lo relativo al voto público se operó un cambio: "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." Hubo otras modificaciones, la de 1987 y otra más en 1994; de ellas derivó el texto actualmente en vigor.

1. ... y nombrará 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 algunas 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." El precepto original, como se ve en lo transcrito, era deficiente, defectuoso e incorrecto; una de sus incorrecciones es suponer que toda violación a las garantías individuales es necesariamente un delito: "... algún otro delito...". Uno más, sólo salvaguardar con la intervención de la corte a las leyes federales.

2. *Derecho constitucional mexicano*, editorial porrua, s. a., México, 1980, pp. 545 a 552.

Durante la vigencia del texto, los particulares, en forma reiterada, solicitaron al pleno ejerciera su facultad de investigar, se negó a hacerlo; de lo que se tiene noticia, las dos veces en que lo hizo, la solicitud provino del presidente de la república, la de 1927 y la de 1945. En 1996 le fue solicitada nuevamente su intervención por el presidente de la república. Sólo la ha ejercido en esos casos. La suprema corte por sí, a pesar de las graves violaciones que se han producido tanto a los derechos humanos y al voto público, como en 1988, nunca acordó la realización de una investigación; se ha mantenido al margen; eludió asumir la responsabilidad que para ella deriva del texto constitucional; no ha estado ajeno su compromiso con el grupo gobernante.

3. Naturaleza de la intervención de la corte

Por el lado que se le vea, la facultad de ordenar investigaciones y de nombrar investigadores es algo que sólo se explica en un medio como el mexicano, en el que es común la violación de los derechos individuales, la poca funcionalidad de los medios ordinarios de impugnación de los actos inconstitucionales e inoperancia de los órganos responsables de velar por el cumplimiento de la constitución. El que la institución exista y el que se lleve a la práctica denota algo muy sencillo: el fracaso de los sistemas jurídicos y políticos institucionales de gobierno, de legalidad y de defensa de los particulares, previsto en la constitución.

Se faculta para ordenar investigaciones a quienes, por regla general, no saben hacerlo; se les permite hacerlo sólo en casos groseros y brutales, en los que es evidente la existencia de la violación; en el fondo, no se trata de una investigación policiaca, sino algo de naturaleza indefinida, indeterminada y, en el mejor de los casos, especial; se investiga lo obvio. No puede dejar de ser vista con escepticismo. La facultad sólo se explica en un contexto teórico que es inexistente. En un sistema jurídico-político como lo es el mexicano, las facultades que se le conceden a la suprema corte para ordenar investigaciones, de confiar su realización a alguno de sus miembros, algún magistrado o juez perteneciente a la rama judicial o a un comisionado ajeno a ella, de supervisar la realización de la investigación y, finalmente, para hacer llegar el informe correspondiente a la autoridad solicitante o competente, son acciones excepcionales y extraordinarias que se le confieren por cuanto a que se consideró que, dado

su papel como máxima instancia de defensa de la constitución, goza de una particular autoridad. La constitución y las leyes establecen y regulan los medios ordinarios por virtud de los cuales se impugnen los actos viciados, se deshagan los agravios, se investiguen irregularidades, se castigue a los responsables; ellas prevén, asimismo, que quien goza de la facultad general para averiguar es el ministerio público; también pueden, como se ha dicho, hacerlo, por lo que toca a determinados servidores públicos, la sección instructora de la cámara de diputados del congreso de la unión y de las legislaturas de los estados.

La investigación que realizan los comisionados nombrados por el pleno de la corte está dirigida a determinar si hubo o no una violación grave de alguna garantía individual, a precisar cuáles, en términos generales, son los hechos constitutivos de la violación, las garantías violadas y apuntar posible autoría; por no observarse en ella las formalidades de un procedimiento ordinario, la investigación no concluye con una sentencia ni está encaminada a declarar culpables en el sentido procesal penal; únicamente se trata de una opinión autorizada con un peso moral especial.

Don Felipe Tena Ramírez calificaba a las facultades que para investigar se confiere a la corte en el artículo 97 "... como posibles defensas subsidiarias de la Constitución."³

Jurídicamente sólo son atribuibles al pleno de la corte, las siguientes responsabilidades:

- Determinar si las circunstancias son tales que por sí y a instancias de uno de sus miembros, tenga que adoptar el acuerdo de nombrar comisionados.
- En caso de que la solicitud provenga de alguien ajeno a ella, determinar si es alguno de aquellos poderes facultados para hacerlo de conformidad con el artículo 97.
- Cuando se trata de cuerpos colegiados, como lo son las cámaras que integran el congreso de la unión, cerciorarse de que la solicitud por virtud de la cual se pide su intervención ha sido suscrita por los directivos de la misma. No les está permitido inquirir respecto al quorum, mayoría y procedimiento seguido en su adopción; ello es responsabilidad exclusiva de los órganos internos de cada una de ellas.
- En el supuesto de que la solicitud provenga del gobernador de un estado, cerciorarse de que quien solicite su intervención es precisamente ese servidor público.

3. *Idem*, p. 545.

En el artículo 97 de la constitución se establece un control más de la constitucionalidad; dada la división de poderes y la naturaleza de las funciones confiadas a la suprema corte de justicia de la nación, ese control sólo es entendible y justificable como excepción...

- Vigilar la integración y funcionamiento de la comisión investigadora; en caso de que el comisionado no sea un miembro del pleno, debe designar a un ministro como responsable de la supervisión; éste, en caso de que el comisionado no funcione adecuada u oportunamente, debe notificarlo al pleno para los efectos de que adopte las providencias necesarias a fin de conminarlo a hacerlo y, en caso extremo, acordar su remoción y la designación de un nuevo comisionado.
- Notificar a la autoridad solicitante la integración de la comisión investigadora y el inicio de sus actividades.
- Notificar oficialmente y por escrito a las autoridades señaladas como presuntas responsables, el acuerdo por virtud del cual se dispone la realización de la investigación, la integración de la comisión, el inicio de sus actividades, solicitarles faciliten la realización de su función investigadora y proporcionen a los comisionados todas las facilidades que sean necesarias; cualquier maniobra que tienda a impedir la actuación de los comisionados debe ser notificada al pleno a fin de que él, según el caso, proceda a requerir al presidente de la república o al congreso de la unión intervenga de conformidad con las facultades que tienen atribuidas.
- Cuando los comisionados no sean miembros de la rama judicial, determinar el monto de la remuneración que por sus servicios debe cubrirse. De conformidad con el artículo 127 la comisión no puede ser honorífica; la remuneración debe ser adecuada; ella es irrenunciable. En todos los casos los gastos que realicen quienes desempeñen la función, son a cargo del presupuesto de la rama judicial; para ese efecto debe señalarse la partida correspondiente; si es ministro, es con cargo al presupuesto directo de la corte; si es magistrado o juez de distrito, con cargo a la partida presupuesta! que maneja el consejo de la judicatura federal.
- Turnar, en sus términos, el informe que rindan los comisionados a la autoridad que solicitó la realización de la investigación; y como se indica más adelante, hacer llegar el informe a la autoridad competente.

Con el fin de salvaguardar el principio de imparcialidad con que la corte debe ejercer su facultad jurisdiccional, la responsabilidad del informe sólo es atribuible, en el fondo y en la forma, a los comisionados nombrados; el pleno no puede ni debe asumir compromiso alguno frente a quien lo solicitó por razón de él; no requiere de su aprobación de parte del pleno.

El informe de los comisionados no es ni puede ser determinante para conformar el criterio del juez que deba conocer del proceso que eventualmente se abra con motivo del informe.

4. Causas que pueden motivar la intervención de la corte

Las causas que pueden provocar la acción investigadora de la corte son únicamente las expresamente enumeradas, por lo mismo su función es limitada y sólo puede estar referida a lo siguiente:

4.1. Garantías individuales

A hechos; quedan fuera de ella los actos jurídicos; no es válido solicitar a la corte ejerza las funciones que para ella derivan del artículo 97 en relación con leyes o decretos; respecto de ellos, cuando son violatorios de derechos humanos, están expeditos el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

Se debe tratar de hechos cuya autoría sea atribuible a autoridades federales, estatales o municipales; para el caso no importa que quienes los realicen sean autoridades de hecho o de derecho; no son susceptibles de ser investigados los hechos atribuibles a los particulares.

Los hechos atribuibles a autoridades deben ser violatorios de garantías individuales, dentro del concepto debe entenderse tanto los que violan los derechos individuales, como la garantía de él: el juicio de amparo; el término garantías comprende aquellas que aparecen dentro de los primeros 29 artículos de la constitución, así como aquellas que

aparecen a lo largo de la constitución, como las que consignan los artículos 129 y 130.

La violación de hecho de las garantías individuales debe ser grave; la constitución 110 establece un criterio diferenciador, tampoco lo hacen las leyes; la determinación queda a la discreción del solicitante y del pleno de la corte.

Quedarij excluidos de ser investigados los hechos de autoridades que violen los derechos sociales; también lo están los que atenten contra la estructura fundamental.

4.2. Violación del voto público

La facultad que tiene el pleno para investigar violaciones al voto público, también es bastante circunscrita; las limitaciones que existen y los principios que regulan la investigación son los siguientes:

Se trata de hecho que sean violatorios del voto público; qué debe entenderse por voto público para los efectos del artículo 97; en principio se estará de acuerdo en que se trata de violaciones a los sufragios que en forma secreta y libre emite la ciudadanía en los procesos electorales, ordinarios y extraordinarios, que se celebren en el nivel federal, para lograr la renovación de los poderes cuya existencia prevé la constitución como susceptibles de ser renovados mediante la participación de la ciudadanía, congreso de la unión y presidente de la república.

Están excluidas de ser investigadas por esa vía las violaciones al voto público que se dan en los procesos electorales de los estados, del Distrito Federal y los municipios.

¿Son investigables los hechos atribuibles a los colegios electorales de los diputados y senadores al congreso de la unión, cuando las cámaras, la comisión permanente o el propio congreso actúan, en los términos de los artículos 74 fracción IV, 76 fracción V y 84 y 85? Finalmente se está frente a una elección y a la emisión de votos públicos, libres y secretos. Teóricamente el congreso de la unión, cuando actúa como colegio electoral para elegir presidente interino o sustituto, realiza un proceso de elección. Lo mismo sucede en los estados cuando las legislaturas se constituyen en colegios electorales para elegir gobernadores interinos o sustitutos, concejos municipales y otros servidores públicos.

Al parecer el tercer párrafo del artículo 97 alude a algo muy concreto y limitado: el proceso electoral en el que participan como electores los ciudadanos.

Pretender hacer extensiva la acción investigadora de la corte a todo tipo de elecciones y someter a su juicio, tanto las elecciones en las que participa la

ciudadanía directamente, como aquellas en que la elección la hagan el congreso de la unión o cualquiera de sus cámaras, sería aumentar el número de casos en que ella tenga que abandonar su competencia jurisdiccional y acrecentar las posibilidades de las que pudieran derivar enfrentamientos entre ella y los otros poderes; eso no es lo que persigue el precepto ni va con la naturaleza del principio de división de poderes; parece que la regla general es que se trata de un voto público específico: el que emite la ciudadanía; el término es usado en su acepción técnica. Se trata de violaciones sólo atribuibles a autoridades y no a particulares. La violación debe ser de tal manera grave que ponga en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión; en estricto derecho tan son poderes de la unión los centrales, como los de los estados; los autores del precepto, con una defectuosa redacción, aludieron sólo a los primeros.

De conformidad con la última parte del párrafo tercero del artículo 97, el informe, sin importar su sentido, debe hacerse llegar a los órganos competentes; en el caso debe tenerse por tales a los que conforme a la ley son los competentes para preparar, organizar, realizar y calificar una elección.

El precepto no señala cuáles deben ser los efectos de un informe adverso o crítico a la realización de un proceso electoral; en principio, no implica una declaración de nulidad; tampoco tiene fuerza vinculativa para los órganos competentes de realizar los actos o hechos a que se hace mención en el párrafo anterior; pero también 110 puede dejar de reconocerse que un informe en el que se sostenga que en un proceso electoral hubo serias irregularidades, tan serias que lo pongan en duda, no puede ser ignorado por los órganos responsables de la organización y celebración de él ni por la ciudadanía.

Una intervención de la corte en esta materia, por ser extrema y excepcional, debe pasar y ser estimada como una declaración, extralegal, pero constitucional, de nulidad de una elección. Por virtud de lo anterior, las leyes electorales deben prever la existencia de una instancia, más allá de las ordinarias, por virtud de la cual se anule un proceso electoral calificado de irregular en un informe emitido por investigadores nombrados exprofeso y aprobado por el pleno.

Las leyes electorales deben normar el ejercicio de esta facultad de la suprema corte, determinar el momento y las circunstancias en que ella puede ordenar la investigación y rendir el informe correspondiente; pudiera ser conveniente precisar que se podrá practicar hasta antes que se emita una

Por el lado que se le vea, la facultad de ordenar investigaciones y de nombrar investigadores es algo que sólo se explica en un medio como el mexicano, en el que es común la violación de los derechos individuales, la poca funcionalidad de los medios ordinarios de impugnación de los actos inconstitucionales e inoperancia de los órganos responsables de velar por el cumplimiento de la constitución.

resolución definitiva de parte del órgano electoral competente.

En las mismas leyes electorales debe precisarse cuáles deben ser los efectos que debe tener en la actuación de los órganos competentes un informe de los investigadores que descalifique un proceso electoral.

Todo parece indicar que el día en que la corte ejerza la facultad aquí analizada, la perderá, mucho más fundará una acción de esa naturaleza, si se da una interpretación audaz de la corte.

5. Peticionarios titulares

Los que están facultados para solicitar la intervención de la corte en el supuesto de que se violen garantías individuales son: el presidente de la república, alguna de las cámaras del congreso de la unión y los gobernadores de los estados; se trata de una enumeración limitativa que no es susceptible de ser aumentada por la ley o por la misma corte.

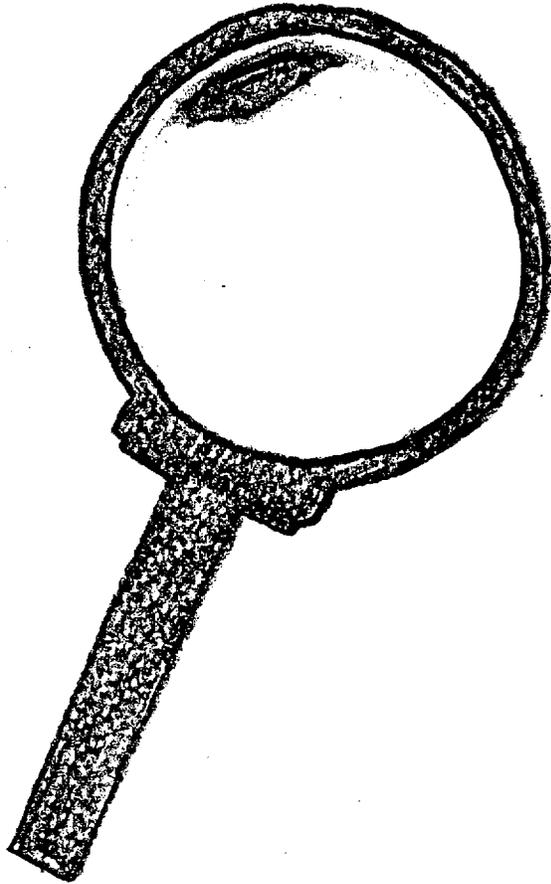
No pueden solicitarla los particulares; tampoco autoridad diversa, incluyendo al jefe del Distrito Federal. Las legislaturas de los estados no pueden formular la petición en ausencia o defecto del gobernador de un estado; no lo puede hacer la comisión permanente del congreso de la unión ni la asamblea de representantes del Distrito Federal. Cuando se trata de una solicitud proveniente de un cuerpo colegiado, la solicitud deberá ser acordada por mayoría absoluta, en un trámite ordinario, por

la cámara respectiva. Se trata de un caso más de facultades comunes de ambas cámaras, que son susceptibles de ser ejercidas por cada una de ellas, sin el concurso de la legisladora y que debe agregarse a los supuestos previstos en el artículo 77. Son los titulares del derecho de petición los facultados para determinar la conveniencia o no de formular la solicitud, con vista a circunstancias que ellos conocen; en esos casos al pleno sólo le es dable nombrar los comisionados. Cuando son los ministros de la corte quienes por sí proponen al pleno nombrar la comisión, se trata de algo potestativo; pueden o no acordarlo.

Ante una violación grave es factible que quienes soliciten la intervención de la corte, sean más de uno de los titulares del derecho de pedirla; en estos casos, el acuerdo que emita el pleno debe aludir que la función investigadora se da con vista a las solicitudes formuladas; el informe final deberá hacerse llegar a todos aquellos que hubieren solicitado la intervención. No sería admisible disponer el nombramiento de una comisión investigadora paralela ni una segunda investigación.

La averiguación de hechos que constituyan la violación del voto público, sólo puede ser ordenada por el pleno de la corte a instancias de uno de sus ministros. En estos supuestos no pueden solicitarla los titulares ordinarios. Se trata de un caso especial que se regula por principios específicos: "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,..." dispone en tercer párrafo del artículo 97. En aplicación del principio de legalidad, para que otros servidores públicos pudieran hacerlo se requeriría de un texto expreso que así lo dispusiera.

En los supuestos de violación de garantías individuales, cuando la solicitud provenga de alguno de los titulares facultados, la actuación de la corte es obligatoria, determinante de un acuerdo: "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 a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o algunas de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado..." dispone el artículo 97. La intervención es obligatoria; lo que es potestativo y que está regido por él podrá nombrar que aparece en el precepto, es lo relativo a quién debe realizar la investigación: un ministro, juez, magistrado o comisionado; así lo había resuelto implícitamente la corte en forma reiterada: "...únicamente cuando ella así lo juzgue convenient-



te, o lo pidan el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado. Cuando ninguno de los funcionarios o de los poderes mencionados solicitan la investigación, ésta no es obligatoria sino que discrecionalmente la Corte resuelve lo que estima más conveniente para mantener la paz pública". Se transcribe adelante el criterio en forma íntegra.

Los autores del precepto, con vista a evitar cierto tipo de violaciones graves, establecieron un sistema teórico equilibrado de mutua vigilancia entre los poderes centrales y los locales; si la violación la llegaran a cometer los órganos locales, la titularidad de la acción para pedir la intervención de la corte se confiere tanto al presidente de la república como a las cámaras que integran el congreso de la unión; en el caso inverso, de ser los responsables de la violación los órganos centrales, la titularidad de la acción se confiere a los gobernadores de los estados. Ese es el principio teórico que obviamente no

puede hacerse realidad. A ningún gobernador le pasó por la mente pedir a la corte su intervención en el caso de las matanzas de Tlatelolco o de "jueves de corpus".

Ante el hecho de que en los últimos años del siglo veinte, la oposición haya alcanzado a ganar algunas gubernaturas y, lo más raro, que se le hayan reconocido las victorias correspondientes, por lo mismo, existe la posibilidad real de que los gobernadores puedan solicitar a la corte ejercite su facultad investigadora, en relación con actos o hechos atribuibles a los poderes federales e, incluso, a los poderes de otros estados cuyos poderes pertenezcan a un partido contrario; los señores ministros de la corte, en un acuerdo que no tiene a su favor todos los elementos de legalidad, con fecha 5 de marzo de 1996, determinaron que la intervención, que en forma reiterada se consideró obligatoria cuando lo solicitaran alguno de los titulares previstos en el artículo 97, se convirtiera en discrecional.

Contra el texto y lo que era un criterio definitivo, han pretendido curarse en salud con lo que, en la práctica, se hará nugatorio ese control de la constitucionalidad.

Lo resuelto por el pleno no es legal por cuanto a que se trata de un acuerdo que fue emitido a propuesta hecha en forma hipotética por un ministro⁴ y no con vista a una solicitud específica proveniente de un gobernador, que es la única vía de la que puede derivar un criterio capaz de revocar un juicio firmemente sustentado y emitido con vista a casos concretos, planteados con el fin de obtener el ejercicio de una facultad. Ciertamente el pleno puede revocar sus propios acuerdos, lo son cuando derivan del ejercicio de atribuciones de naturaleza administrativa. Cuando se trata de criterios, acuerdos o determinaciones que se adoptan con base al ejercicio de una facultad, como la prevista en el artículo 97, la vía para revocados no es la seguida en el caso específico.

Independientemente de que no es legal, la referida resolución es contraria a la lógica jurídica y al sentido común. Debe tenerse en cuenta que tanto en las constituciones, como en las leyes, existen las vías ordinarias para enmendar las violaciones a las garantías individuales, anular los actos contrarios a la constitución, sancionar a sus autores y encauzar la realización correcta de los ejercicios electorales; que si bien, en forma excepcional, se prevé la posibilidad de que la corte, indirectamente, ejerza una función que de alguna forma le es ajena, por cuanto a que se sale del procedimiento ordinario según el

4. En la sesión del pleno de la corte de 5 de marzo de 1996, el ministro Aguirre Anguiano propuso "...que debemos dejar de tener como buena la jurisprudencia a que me vengo refiriendo por razones de índole práctico y por la juridicidad propia de la facultad que se trata que se ejerza, pensemos los ejemplos para algo deben servir, el caso de un gobernador de cualquier estado del sur de este país que pretendiera instanciar ante esta Suprema Corte de Justicia en ejercicio de esta facultad no jurisdiccional, investigara ciertos hechos sucedidos en cualquier Estado del norte de la República, si nosotros consideramos que esta facultad no es potestativa sino de cumplimiento forzoso pese a que estén legitimados como en la especie lo está el Titular del Ejecutivo o que estarían las Cámaras o los Gobernadores de los Estados, tendríamos que obsequiar de conformidad esto, aunque no se tuviera el menor apoyo de fundamento y motivo en el artículo 16 Constitucional, no, yo creo que esta forma de ver las cosas barre con una lógica de interpretación constitucional, yo creo que debemos de pensar que lo prudente y lo que permite una sana hermenéutica respecto de esta facultad incita en el párrafo segundo del 97 Constitucional, es que en todo caso quien esté legitimado para pedir la intervención de la Corte está excitando el ejercicio de una facultad discrecional por parte del mismo que podrá o no obsequiar de conformidad, en ese mérito yo quisiera suplicar a los señores Ministros y al señor Presidente en especial, si a bien lo tuviera, que se abriera una votación especial acerca de si esta atribución de la Corte es discrecional como yo lo propongo o es forzoso como la antigua jurisprudencia de esta Corte lo ha establecido."

cual ejerce su facultad investigadora, ello es por cuanto a que se estimó que en los casos de violaciones graves, groseras o inusitadas de los derechos humanos, para resaltar la preocupación del estado mexicano en la enmienda y corrección del agravio, se ha conferido a un reducido número de servidores públicos la posibilidad de solicitar la intervención de la corte; en el momento en que ella se hace a un lado y declara que se trata de una facultad discrecional y no obligatoria, está faltando a la alta responsabilidad que el constituyente de 1917 le atribuyó.

Nunca en casos de violaciones graves, y lo solicite un servidor público legitimado, puede tratarse de una facultad discrecional. Se trata de un poder, no de un particular irresponsable, poco informado o con intereses partidistas. No puede ser una facultad discrecional aun en el caso de que en forma regular le fuera solicitada su intervención; muchos menos, como en la práctica se ha visto, que sólo le ha sido requerida su intervención en dos ocasiones en los casi ochenta años que tiene de vigencia la constitución. Nadie en su sano juicio podría afirmar que se halla cansado de investigar, cuando sólo lo ha hecho dos veces en tan prolongado lapso. Los señores ministros no tuvieron noción de lo absurdo de la determinación que aprobaron.

El convertir en discrecional la intervención es poner en duda el juicio ponderado y sereno que el constituyente supuso debe existir en el reducido número de titulares del derecho de petición en la materia de violaciones a derechos humanos; como se ha observado en la práctica, ellos, por lo común, han recurrido a las vías ordinarias de enmienda y sanción que existen en la ley; si en forma excepcional, uno de los titulares: el presidente de la república, ha recurrido a la corte, lo ha hecho ante la gravedad de una situación. Los integrantes de un órgano que en situaciones graves o de emergencia eluden su responsabilidad, no tienen razón de ser, deben ser eliminados.

En poco o nada distrae a la suprema corte de justicia el tener que nombrar un comisionado investigador, que no necesariamente debe ser ministro. El poco tiempo que pudiera llevarse en hacer el nombramiento es compensado con creces por el hecho de mostrar preocupación al poner su autoridad moral al servicio de la defensa de la constitución, en los casos en que ella es violada gravemente. Esa actuación es propia de quien, con alguna razón, se autocalifica como defensora de la constitución.

En lo sucesivo, dadas las características del sistema político mexicano, en el que necesariamente está inmersa la corte, por virtud del acuerdo tomado, es

de esperarse que la intervención de la corte se dé necesariamente cuando la solicitud provenga del presidente de la república; eventualmente, cuando provenga de algunas de las cámaras del congreso de la unión; nunca cuando quien formule la solicitud sea un gobernador y, mucho menos, cuando lo que se pida investigar sean posibles violaciones cometidas por el presidente de la república. Cuando, eventualmente, un gobernador de un estado concurre como peticionario ante la corte, es de suponerse que lo haga para pedir a la corte solicite al consejo de la judicatura averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; no es de esperarse que lo haga por actos propios. Tomando en consideración que en las entidades federativas el grueso de las facultades ejecutivas han sido confiadas a los gobernadores de los estados, las violaciones a los derechos humanos o al voto público mas es de esperarse que provengan de él que de cualquier otro poder existente dentro de ellas. Dado el sentido de solidaridad, no es de esperarse que lo haga respecto de violaciones que cometan otros gobernadores aun en el supuesto de que se trate de miembros de un partido contrario. En esos caso, por virtud del acuerdo tomado el 5 de marzo antes citado, es seguro que la corte se negará a intervenir. Los particulares han intentado solicitar a la corte su intervención; ella, en forma reiterada, se ha pronunciado en negarles legitimación para hacerlo: "SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. INVESTIGACIONES AUTORIZADAS POR EL ARTÍCULO 97 PÁRRAFO III, DE LA CONSTITUCIÓN 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 algunas de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado. Cuando ninguno de los funcionarios o de los poderes mencionados solicitan la investigación, ésta no es obligatoria sino que discrecional- mente 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 ellas."⁵ En la petición 86/52, formulada por Joel Leyva Díaz y otros, para los efectos de que interviniera en relación con actos y hechos realizados en el estado de Oaxaca, el pleno, entre otras cosas, resolvió:

"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) cuajido 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 la Constitución está atribuyéndole competencia para hacerlo y semejante atribución no se base en un criterio de oportunidad calificado por la misma Corte, 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..."⁶

5. Sexta época, primera parte, varios 60/42, 211/43, 301/46, 3/46, 280/47, en la obra *La constitución y su interpretación por el poder judicial de la federación*, suprema corte de justicia de la nación y fondo de cultura económica, México, 1993, t. V, pp. 3578 y 3579.
6. T. CXII, p. 379, petición 86/52, Joel Leyva Díaz, Macrino Corres Díaz y socios.

La investigación que realizan los comisionados nombrados por el pleno de la corte está dirigida a determinar si hubo o no una violación grave de alguna garantía individual, a precisar cuáles, en términos generales, son los hechos constitutivos de la violación, las garantías violadas y apuntar posible autoría...

Técnicamente, a pesar de haber cinco casos, no puede hablarse de que exista un criterio jurisprudencial; no lo hay por cuanto a que se trata, en los términos del artículo 97, del ejercicio de una facultad, pero no son actos en los que esté de por medio el ejercicio de la función jurisdiccional⁷, que son los que derivan en tesis que conforman los criterios jurisprudenciales. Tampoco lo es por el hecho de que se trata, como se ha dicho, de facultades que sólo corresponde ejercer al pleno. Por lo mismo, el criterio que fije de conformidad con el artículo 192 de la ley de amparo, sólo sería obligatorio para las salas de la corte, así como para los restantes tribunales, los que nunca pueden ejercer esa facultad investigadora específica, pero no lo sería para el pleno.

Causas que pueden motivar una averiguación

La facultad de ordenar averiguaciones conferidas al pleno y la atribución que para investigar se otorga al consejo de la judicatura federal son limitadas:

I. De conformidad con el artículo 97, el pleno sólo la puede ejercer respecto de un número reducido de materias:

a) hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

La constitución y las leyes no establecen criterios para determinar cuándo se está frente a un caso de violación grave a alguna garantía individual. Sobre el particular pudiera haber divergencias; es preciso reconocer que ellas son fundadas; lo que pudiera no ser estimado como una violación grave en épocas próximas a un estallido social, pudiera serlo en tiempos de estabilidad política y de prosperidad económica. La opinión pública internacional es un elemento que cada día adquiere mayor peso y que es tomado en cuenta por los gobernantes; matanzas como las de Hattelolco en 1968 y de jueves de corpus en 1970, que en sus tiempos no provocaron la acción de la corte, a pesar de su gravedad, en los acúales momentos no podía pasar desapercibida para ella, aunque con efectos meramente formales para calmar a esa opinión pública.

Puede haber violaciones a todas las garantías individuales, pero muy pocos o nadie equipararía una violación sistemática, grosera, diaria y pública de la correspondencia, con una que tuviera que ver con la vida y la integridad física de las personas, aunque fuera esporádica; sobre esto no hay más que distinguir.

Pudieran servir como elementos para normar el criterio del pleno las circunstancias que motivaron en los casos precedentes el que se haya dispuesto el ejercicio de la facultad investigadora.

Ante la falta de coincidencia respecto de lo que es una violación grave, finalmente lo será aquello que el pleno de la corte por sí o el legitimado para solicitar la intervención del pleno, en determinado momento juzgue que lo es, independientemente de que no todos coincidan con ese punto de vista; debe partirse de que, por tratarse de una medida en extremo grave, la intervención sólo será requerida en forma excepcional, en casos en que en verdad lo ameriten, por servidores públicos conscientes y responsables.

En todos los supuestos el que una violación sea o no estimada grave estará determinada por las circunstancias y la opinión pública; ésta no puede ser ignorada por las autoridades facultadas para intervenir en la materia.

Por tratarse siempre de hechos, más es de esperarse que, de darse violaciones, ellas provengan de una autoridad ejecutiva, como pudiera ser el presidente de la república y gobernadores de los estados, que de un órgano colegiado, como son el congreso de la

7. Este punto de vista es válido a pesar de que en la fracción IX del artículo 11 de la *ley orgánica del poder judicial de la federación*, en forma impropia, se tome como atribuciones las que para la suprema corte derivan del artículo 97; en este precepto, en el tercer párrafo, se utiliza expresamente el término facultad.

unión, legislaturas estatales y asamblea de representantes; sus integrantes, difícilmente se pueden poner de acuerdo para realizar, en un momento y lugar, hechos violatorios de garantías individuales. Las leyes y los decretos son actos jurídicos, no son susceptibles de provocar una investigación; respecto de ellos existen vías para impugnarlos (art. 103, fracción I y 105 fracciones I y II).

La facultad investigadora se puede ejercer existan o no medios para impugnar la violación.

b) Hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, en los casos en que, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de los miembros del congreso de la unión o del presidente de la república.

Al parecer debe tratarse de violaciones generales, es decir que comprendan todo el territorio nacional o una parte importante, tanto que sea capaz de determinar el resultado total de una elección.

Tratándose de la elección de los miembros del congreso de la unión, la situación se toma compleja; se podría sostener que sería suficiente para fundar la acción de la corte el hecho de que se ponga en duda la elección del número suficiente de diputados o senadores como para hacer peligrar la integración de cada una de las cámaras; pero lo que parece desprenderse del texto es otra cosa: que los vicios de legalidad afecten a ambas cámaras. A pesar de lo anterior, no puede dejar de reconocerse que el congreso de la unión no se integraría si está en duda la elección de la mayoría de los miembros de una de las cámaras.

Existe una limitante más a la acción del pleno, la averiguación de violaciones al voto público sólo es procedente en los casos en que, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de un poder federal; la fórmula, por vaga, puede propiciar confusión.

Para que el pleno determine si averigua o no, debe formular un juicio previo. Si a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección, el que se adopte una determinación de esa naturaleza sería suficiente para poner en sobre aviso a la opinión pública, en estado de alerta a los poderes en activo y en posición de atacar a los presuntamente electos en el proceso cuestionado. Cualquier determinación que finalmente adopte el pleno terminará por perjudicarlo.

Toda irregularidad que se dé en una elección terminará por ser de legalidad; lo será aun el hecho, al parecer simple, de contar los votos; si se hace sin la asistencia de los representantes de los partidos, si lo hace quien no está autorizado para hacerlo en el día, hora y lugar determinados.

Habría que determinar si el concepto legalidad está tomado en su acepción amplia: lo que está de acuerdo con la ley, incluyendo dentro de ello la constitución, leyes y decretos; o lo es en un sentido restringido, lo que esté de conformidad con la ley ordinaria, con exclusión de la constitución y otro tipo de documentos normativos que no pueden ser calificados de leyes; del criterio que se adopte dependerán muchas cosas; una de ellas: ¿ameritaría la intervención de la corte el hecho de que un candidato a la presidencia de la república no reuniera los requisitos que para serlo exige el artículo 82? Para que un hecho afecte en general la elección de uno de los poderes federales, sólo puede ser atribuible a quien tiene poder para organizar o calificar la elección a nivel nacional; no puede serlo a un presidente de casilla o aun jefe distrital.

II. El consejo de la judicatura federal tiene una doble limitante, en cuanto a sujetos y materias: únicamente puede investigar a magistrados y jueces, pero no a ministros de la corte; la otra, sólo puede averiguar la conducta de ellos en cuanto a funcionarios judiciales, pero es cuestionable que lo pueda hacer respecto de su familia, religión e ideología política. En todo caso su función fiscalizadora debe estar limitada a todo lo que tenga relación directa con su actuación como juzgador.

7. Quiénes pueden investigar

La responsabilidad de ordenar la investigación recae exclusivamente en el pleno de la corte. La tarea de averiguar puede recaer en un ministro; en un juez o magistrado federal o en alguien ajeno a la rama judicial en quien los ministros depositen su confianza.

Habida cuenta la nueva integración de la suprema corte de justicia, tomando en consideración que el número de ministros se ha reducido a once y que ha desaparecido la figura del ministro supernumerario, en marzo de 1996, cuando el presidente de la república solicitó al pleno su intervención en los términos del artículo 97, era de esperarse que, con el fin de evitar dejar sin integrar las salas e, incluso el pleno, para realizar la investigación se nombrara a alguien que no fuera miembro de ella; no fue así, terminó por imponerse un deseo protagónico o la intención de quedar bien con quien los había propuesto para el cargo de ministros; fueron designados dos de ellos, lo que dio lugar a que tuviera que proveerse lo relativo a la integración provisional de las salas.

Si el nombramiento recae en alguno de los miembros de la rama judicial, no pueden declinarlo, a menos de que exista un motivo grave y fundado; no debe percibir un sueldo adicional al que le corresponde como juzgador; sí tiene derecho a que le sean cubiertos los gastos que tenga que realizar con motivo de la comisión que se le encomiende. Los particulares pueden rehusarse a aceptar, si aceptan y no cumplen incurrir en una responsabilidad. En estos casos no se trata de un cargo honorífico; en los términos del artículo 127, deben percibir una remuneración adecuada e irrenunciable, independientemente de que deban ser debidamente habilitados y expensados. En los nombramientos que se haga debe existir cierta congruencia; aunque nada lo prohíbe, sería absurdo que se nombrara a un juez de distrito para investigar la conducta de un magistrado de circuito. No lo sería el caso inverso y aquellos en que un magistrado investigue a otro magistrado o un juez de distrito a otro.

En esta materia deben observarse los principios que regulan las excusas y recusación; no sería admisible el que se designara como investigador a alguien que es enemigo declarado o amigo incondicional del investigado. Los nombramientos deben recaer en quienes sean razonablemente imparciales. Dada la alta responsabilidad, ante la más mínima sospecha que pudiera llegar a surgir respecto de su imparcialidad, el comisionado debe declinar su nombramiento; mucho más lo será cuando se hagan graves y fundados cuestionamientos sobre ella. Quien es propuesto, de haber impedimento, debe abstenerse de intervenir. Se impone un autocontrol riguroso de parte de los designados por el hecho de no existir legalmente vías para recusar.

Los motivos que mueven a solicitar al pleno ejerza su facultad de nombrar comisionados son hechos excepcionales atribuibles a autoridades. Por esa razón, con el fin de evitar arbitrariedades provenientes de ellas, que tiendan a impedir la realización de la investigación, sería aconsejable que los nombrados gocen de inmunidad; de conformidad con los artículos 110 y 111, gozan de ella, entre otros, los ministros, magistrados, jueces, miembros del consejo de la judicatura, senadores y diputados; si quienes son nombrados no son algunos de ellos, tendrían que desempeñar sus funciones en situaciones de peligro o desventaja. No es dable al pleno de la corte dotar de inmunidad temporal y especial a los comisionados; las inmunidades sólo existen por virtud de un texto constitucional; éste no existe por lo que se refiere a los comisionados.

En estricto derecho es cuestionable que quien por razón de su encargo o empleo goza de inmunidad

siga disfrutando de ella en el caso de que acepte actuar como investigador; la inmunidad acompaña a la función, si ella no se desempeña en sus términos, de la manera que establece la ley, por haberse aceptado diverso encargo, aquélla cesa temporalmente.

En la constitución no se determina cuál debe ser la función del pleno en relación con el seguimiento que debe hacerse respecto al funcionamiento de la comisión y la actuación de quienes la componen; debe entenderse que si tiene facultad para nombrar a sus miembros, tiene facultad para supervisar su actuación, para removerlos, para designar sustitutos e iniciar, ante las instancias correspondientes, los respectivos procesos de responsabilidad.

8. Forma y términos de la averiguación

Las diligencias que los comisionados realicen, por lo general, deben ser públicas; no hay norma que así lo disponga para el caso particular, en un estado de derecho, en garantía de quien es investigado, así debe ser (arts. 20 frac. III y VI de la constitución, 154 y 185 de la ley de amparo, 86 del código federal de procedimientos penales); no lo serán aquellas en que los testigos o los eventuales responsables de las violaciones investigadas llamados a responder soliciten ser oídos en privado o en secreto.

Quien como autoridad es investigado está obligado a proporcionar cuanta información le sea solicitada y a responder los cuestionamiento que se le hagan; pero la situación se complica en el supuesto de que se niegue a hacerlo; quien se desempeña como investigador por nombramiento del pleno, en principio no tiene a su disposición las medidas de apremio que para los jueces establecen las leyes con vista a que hagan valer sus determinaciones. Ellas existen en función del ejercicio de la función jurisdiccional. Finalmente quien averigua estará sujeto a la buena voluntad de los investigados.

9. Naturaleza del informe

El informe es un acto cuya autoría sólo es atribuible a los comisionados nombrados; ellos son los únicos responsables de su fondo y forma. La corte no puede ni debe avalarlo o hacerlo suyo; no puede pretender aprobarlo; hacerlo implicaría la posibilidad de prejuzgar de una materia susceptible de llegarle por vía de amparo, ya por cuanto a que se ejerza la facultad de atracción, o ya por cuanto a que se in-

La averiguación de hechos que constituyan la violación del voto público, sólo puede ser ordenada por el pleno de la corte a instancias de uno de sus ministros.

voque la inconstitucionalidad de una ley o un tratado. No se trata de un proyecto que sus autores sometan a la consideración y aprobación del pleno; éste se debe limitar a recibirlo; sin discutirlo, en los términos y forma en que le fue entregado, debe acordar su envío a la autoridad solicitante. No lo es, incluso, en el caso de que la corte por sí haya dispuesto la realización de la investigación y el nombramiento de los comisionados. La imparcialidad de los ministros debe estar a salvo de cualquier sospecha. Quienes en 1996, por ignorancia o afán protagonístico, actuaron de diferente manera, faltaron a su papel de jueces.

Los comisionados deben entregar el informe al presidente de la corte y éste simplemente debe informar de ese hecho al pleno; deben hacerlo por cuanto a que ellos fueron quienes los nombraron; cuando el pleno lo recibe, debe tomar razón de él, ordenar el archivo de una copia y disponer el envío del original, según sea el caso, a la autoridad solicitante o competente. Es un informe cuya autoría sigue siendo atribuible sólo a los mencionados comisionados; ellos son los únicos responsables; por el hecho de que haya dado conocimiento al pleno, no lo convierte en una sentencia, resolución o acto de él.

Cuando la corte por sí dispone una averiguación de hechos que constituyan la violación del voto público, asume implícitamente una actitud crítica de un proceso electoral; se compromete con una posición de duda; ello implica un enfrentamiento de naturaleza política para el que ella no está preparada; lo más seguro es que sea rebasada por las circunstancias.

El informe de los comisionados no es vinculante; no lo es para la autoridad que solicitó la investigación, para la propia corte, para cualquier otra autoridad ni para los particulares; no tiene los efectos y alcances de las sentencias que derivan de un juicio; en su emisión no se observan las formalidades de un proceso; no está de por medio el ejercicio de una facultad o función jurisdiccional. Se trata, como se ha dicho, de un caso en el que autoridades jurisdiccionales nombran a autoridades judiciales o a quienes no lo son, para que, temporalmente, actúen como autoridades administrativas y ejerzan atribuciones de naturaleza administrativa.

El informe es, en consecuencia, de naturaleza administrativa; es una opinión autorizada que emiten comisionados nombrados por un ente colectivo, imparcial, ecuánime, ponderado y apolítico, a quien se han confiado preferentemente funciones jurisdiccionales, pero que, en forma excepcional, al nombrarlos, ejerce o realiza actos de índole ejecutiva. Los comisionados se tienen que pronunciar respecto de si, desde su punto de vista, hubo o no violaciones a las garantías individuales; si ellas fueron graves y de los eventuales responsables. El informe no es determinante de culpabilidad en el sentido formal; apunta posibles violaciones a los derechos humanos, insinúa probables responsables; eventualmente pudieran sugerir vías de acción; esto es de dudosa legalidad. El documento es sólo informativo.

El informe es, además, de naturaleza pública; una vez que sea entregado al solicitante no existe impedimento para que se haga del conocimiento de los interesados y público en general; lo que es más, dada la naturaleza de la intervención que se confiere a la corte, se debe hacer notorio con vista a poner en evidencia la violación, resaltar su gravedad e, indirectamente, alcanzar el castigo de los responsables por la vía y las instancias de ley.

La corte no está facultada para hacer un seguimiento de su informe y de las acciones que realice el destinatario de él; no lo puede hacer aun en los casos en que ella, por sí, y no a instancias de un poder, haya sido quien hubiera estimado necesario realizar la investigación. La constitución no prevé nada al respecto; por tratarse de una autoridad y que ella, al igual que las restantes, sólo puede actuar en lo que tiene atribuido, debe entenderse que no lo tiene permitido.

10 . Rendición del informe

Los comisionados deben rendir su informe al pleno que los nombró; lo deben hacer por escrito y firmado por sus autores; quienes disientan de la mayoría pueden formular opiniones particulares, mismas que es preciso agregar al principal; ellas son parte del informe.

El pleno, al designar a los comisionados, puede señalar un plazo para que cumplan su cometido y rindan el informe correspondiente; ello significaría tener que hacer un seguimiento. Existe la posibilidad de que ante una solicitud expresa de los comisionados, en las que se expresen las razones que la fundan, la suprema corte amplíe el plazo concedido.

Para el caso de que no se señale un plazo, la investigación debe ser realizada y el informe rendido, dentro de un plazo prudente a juicio de los comisionados y del pleno.

El informe debe ser rendido al pleno por conducto de su presidente; éste, vía de sus subordinados debe otorgar el recibo correspondiente; hecho lo anterior se debe dar cuenta al pleno del cumplimiento de la comisión y enviar el informe a la autoridad solicitante.

Para el caso de que la investigación haya sido ordenada a instancias de uno de los ministros de la corte, el informe de los comisionados debe ser sometido a la consideración del pleno, sólo para los efectos de su conocimiento y, en su caso, para que sea él quien determine las autoridades a las que debe ser enviado. Al documento deberá acompañarse la propuesta concreta respecto al destinatario. Con el fin de salvaguardar la independencia e imparcialidad de los ministros de la corte, el informe no debe ser aprobado por ellos ni aun en estos casos.

Incurren en responsabilidad los comisionados que habiendo aceptado el cargo no lo desempeñan, no rindan su informe o lo hagan fuera del término concedido.

. Destinatario del informe

Respecto al destinatario o destinatarios del informe que rindan los comisionados, se presentan dos supuestos:

El primero, si la investigación se realizó a instancia de parte legitimada, debe ser enviado al poder que le solicitó la realización de la investigación y el nombramiento de los miembros de la comisión que la practiquen. No puede ni debe enviar el informe o copia de él a diferente instancia, aún en el caso de que la considere competente para conocer de las violaciones; la solicitud de la parte legitimada vincula la actuación del pleno y determina el destino o suerte del informe. Es el solicitante quien, en los términos y forma que marca la ley, debe hacer del conocimiento, dar las vistas o solicitar el ejercicio de la acción penal al ministerio público o a la sec

ción instructora de la cámara de diputados, sea del congreso de la unión o de los estados. Cuando la corte, a instancia de uno de sus miembros, ordena la investigación de hechos que implican la violación de derechos humanos o cuando se trata de casos en que esté de por medio la violación del voto público, el informe se deberá hacer "... llegar oportunamente a los órganos competentes", dispone el artículo 97. Es el pleno quien determina el destinatario con vista a la competencia, facultades y atribuciones de los poderes, órganos y entes previstos por la constitución y las leyes.

El hecho de que se destine a tal o cual poder u órgano no es determinante para que asuma el conocimiento de los hechos ni de la competencia para conocer de ellos. Se trata simplemente de un punto de vista autorizado que puede o no ser tomado en consideración. El informe no puede ser determinante de la actuación de la autoridad que recibe el informe; no la conmina, en caso del ser el ministerio público, a ejercitar la acción penal. Si hay delitos la autoridad competente para averiguarlos técnicamente es el ministerio público, sea federal y local; en el caso de que existan de ambas naturalezas, el informe deberá hacerse llegar a los ministerios públicos federal y local, para que, dentro de su competencia, actúen en los términos del artículo 21 constitucional.

72 . Efectos de un informe

El informe de los comisionados, como se ha dicho, es una opinión autorizada que por virtud de derivar de una determinación de la corte adquiere una autoridad política y moral que va más allá de lo ordinario; ya lo es el hecho de que se ordene la realización de la averiguación. No es vinculante ni coarta el criterio del destinatario de él.

El informe no es determinante de responsabilidad, es un punto de vista autorizado que puede o no ser tomado en consideración por el ministerio público o la autoridad competente, al realizar su investigación y consignación; tampoco lo es para el juez, éste debe atenerse a lo que dentro del proceso prevén las partes en los términos y formas prescritos por la ley adjetiva.

Cuando, eventualmente, por vía de la facultad de atracción llegare al pleno o a las salas un amparo en relación con materias comprendidas en el informe, dichas autoridades jurisdiccionales más deben estarse a lo que consta en autos, que al expediente formado con motivo de la averiguación ordenada.

Nada debe influir en la imparcialidad con que debe conducirse en los procesos.

Tomando en consideración el reducido número de ministros de la corte, para evitar motivos por los que deban excusarse, pudiera ser aconsejable que la función investigadora fuera confiada, en los más de los casos, a un comisionado que no sea miembro de ella. La función del pleno de la corte se agota en el momento en que le es recibido su informe.

Una elección no será nula por cuanto a que un comisionado, en su informe, haya declarado que se hayan dado hechos por virtud de los cuales se violó el voto público, en los términos previstos en el artículo 97; se tratará de un juicio crítico autorizado. Es responsabilidad del legislador preveer, en las leyes electorales, los efectos que un informe debe tener en un proceso de elección y la conducta que deben observar los órganos electorales con vista a tomar en consideración esa opinión autorizada.

13 . Investigación por parte del consejo de la judicatura federal

Hasta antes de 1994, averiguar la conducta de los jueces y magistrados federales era una función y responsabilidad que se depositaba en el pleno de la corte; lo hacía por sí o a instancias de los titulares ordinarios del derecho a pedir el ejercicio de la facultad investigadora: el presidente de la república, las cámaras del congreso de la unión y los gobernadores de los estados. Se partía del supuesto de que esas autoridades ejecutivas y los legisladores, estaban en posibilidad, por sí o por información que les llegara de las partes en los procesos, de detectar irregularidades en las conductas de los jueces federales.

Al artículo 97, en la parte que se analiza, en 1928, se le dio como complemento la facultad que se concedía en el artículo 111 al presidente de la república para pedir a la cámara de diputados la destitución de los ministros de la corte, magistrados y jueces federales y locales, que observaran mala conducta; en 1944 se previó la posibilidad de que el funcionario judicial pudiera ser oído en privado por el propio presidente de la república. Esto ha desaparecido.

El sistema ha cambiado. Los autores de la reforma al artículo 97 introdujeron más confusión en donde era necesario eliminar la existente. En el nuevo texto no están claras algunas materias, entre otras: quién puede provocar la actuación del pleno de la corte frente al consejo de la judicatura, si recibida una solicitud es obligatorio al pleno formular la so

licitud al consejo de la judicatura, si es potestativo u obligatorio al consejo de la judicatura realizar la averiguación, si el informe debe ser aprobado o no por el consejo, a quién debe hacerse llegar el informe y cuáles son las consecuencias de un informe adverso a un juez o magistrado sujeto a investigación.

Dado a que se trata de una facultad que rara vez se llevó a la práctica, por lo mismo no puede afirmarse que el autor de la reforma haya buscado poner fin a irregularidades detectadas, todo parece indicar que el autor de la modificación de 1994, con torpeza e ignorancia, reformó el texto constitucional con vista sólo a privar al pleno de su facultad investigadora de la conducta de los jueces y concederla, en forma de atribución, al consejo de la judicatura federal. Lo anterior lleva a suponer el hecho de que se haya privado al pleno de diferentes facultades en relación con esos mismos funcionarios judiciales, entre otras, las de nombramientos, cambio, remoción, promoción y ejercicio presupuestad

Lo anterior apunta en el sentido de que con la reforma se trató simplemente de trasladar el ejercicio de una función de un titular a otro; que no se intentó introducir cambios en el sistema por virtud del cual se provoca la acción investigadora; que, por ningún concepto, se persiguió conceder al pleno, como facultad exclusiva la de provocar la acción investigadora del consejo de la judicatura federal, como de la defectuosa redacción de la parte final del segundo párrafo del artículo 97 parece desprenderse.

Del contexto constitucional y los términos de la reforma parece desprenderse lo siguiente : La solicitud al pleno de la corte por virtud de la cual se provoque un acuerdo por el que se solicite al consejo de la judicatura averigüe la conducta de un juez o magistrado, puede provenir de un ministro de ella, del presidente de la república, alguna de las cámaras del congreso de la unión o de algún gobernador de un estado.

En los casos en que la solicitud provenga del presidente de la república, alguna de las cámaras o algún gobernador, el pleno estará obligado a solicitar al consejo de la judicatura averigüe la conducta de un juez o magistrado. Esta interpretación es la que va con el principio de que los jueces deben estar a salvo de cualquier duda respecto de su honorabilidad y competencia.

El **podrá** que aparece en la última parte del párrafo segundo del precepto, alude al hecho de que el pleno puede decidir si solicita o no al consejo de la judicatura federal averigüe a un juez o magistrado. No establece una atribución potestativa a favor del consejo de la judicatura.

Una vez que el consejo de la judicatura federal ha recibido del pleno de la corte una solicitud para que averigüe a un juez o magistrado, está obligado a ordenar la investigación.

Los términos en que está redactado el precepto, indican que la averiguación la debe realizar el propio consejo de la judicatura, es decir todos los miembros que lo integran, que no puede nombrar a uno de sus miembros o a una persona ajena a él, como investigador.

Puesto que la averiguación la deben realizar los propios miembros del consejo de la judicatura, son ellos quienes, por unanimidad o por mayoría, aprueban el resultado de ella.

Para el caso de que de la averiguación se desprendan elementos que lleven a concluir responsabilidad para el juez o magistrado investigado, con base en lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 100 de la constitución y artículo 81 de la ley orgánica del poder judicial de la federación, con observancia del derecho de audiencia y defensa, debe, en su caso, acordar su remoción, retiro, renuncia, suspensión, sanción o castigo.

Hecho lo anterior, debe rendir el informe correspondiente al pleno de la corte; en obvio de dilaciones debe informar, en forma simultánea, tanto el resultado de la averiguación, como el del procedimiento seguido para sancionar y corregir al juez o magistrado responsable; al actuar de esa manera se impide que la autoridad solicitante intente tener ingerencia en el procedimiento seguido para deslindar la responsabilidad del magistrado o juez, con lo que se preserva la independencia de la rama judicial y las funciones confiadas al consejo.

El informe que rinda el consejo de la judicatura federal, una vez recibido por el pleno, debe ser enviado a la autoridad que hubiera solicitado la averiguación; ella debe ser la única destinataria; tampoco en estos casos se requiere que la suprema corte de justicia de la nación apruebe el informe correspondiente.

14. Reglamentación de la norma que prevé la facultad investigadora

Una facultad se reglamenta, entre otras cosas, para permitir su ejercicio; las leyes reglamentadas establecen las formas y los términos según los cuales los titulares de una facultad o atribución la ejercerán. La función de reglamentar la constitución ha sido confiada al congreso de la unión y a las legislaturas de los estados; la de reglamentar las leyes

que esos cuerpos colegiados emiten ha sido confiada al presidente de la república y a los gobernadores de los estados. Hay excepciones. El artículo 97, como gran parte de los preceptos constitucionales, es susceptible de ser reglamentado; quien está facultado para hacerlo es el congreso de la unión; finalmente se trata de una parte del funcionamiento de un órgano de naturaleza federal. Ese es el principio teórico general.

A pesar de lo anterior, partiendo del supuesto de que la facultad investigadora del pleno sólo se explica en función de que es excepcional y rara, no debe ser reglamentada; hacerlo implicaría convertir en ordinario lo que no debe serlo; sería una invitación implícita a titulares del derecho a pedirla y a concederla a intervenir en materias que para las que el pleno no está preparado.

Los principios de actuación en esta materia deben ser determinados por la práctica; ésta debe darse en función de preservar la naturaleza jurisdiccional del pleno de la corte.

Con el fin de evitar ingerencias indebidas de la corte en materia electoral, pudiera ser aconsejable incluir en las leyes electorales federales un apartado en el que se establezcan los principios según los cuales ejerza la facultad que para ella deriva del artículo 97; habrá que determinar, con toda precisión, causas y momentos.

Con motivo de la última aplicación del segundo párrafo del artículo 97, se llegó a sugerir que ante la confusión e inoperancia del precepto, era más aconsejable suprimirlo que conservarlo y aplicarlo; pudiera ser técnicamente cierto. Pero cuando se ha sido testigo de graves violaciones a los derechos humanos de parte de los gobiernos emanados de la revolución, como las masacres de 1927, 1929, 1945, 1962, 1968, 1971 y 1996, entre otras, lo que menos se puede desear es que se eliminen sistemas de control, aun cuando, como en el caso de que ellos sean en la práctica inoperantes.