

EL PODER JUDICIAL DURANTE LA REVOLUCIÓN CUANDO CESA DE LABORAR LA SUPREMA CORTE (1914-1917)

LUCIO CABRERA ACEVEDO

En recuerdo del ilustre director del Instituto de Derecho Comparado y de la Facultad de Derecho de la UNAM, César Sepúlveda, que me estimuló en publicar un breve estudio sobre el Ombudsman escandinavo en 1961 y en ensayos históricos.

Desde el 31 de julio de 1914, en el cuartel general de Monterrey, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista dictó el decreto 32, en el que reconocía que a medida que avanzaba en el territorio nacional desaparecían los tribunales federales, por lo que “podrían quedar impunes los delitos que fueren de su competencia”. Resolvió que los tribunales de guerra —creados el 27 de noviembre de 1913— ampliarían así sus atribuciones:

Artículo 1o. Los jueces de instrucción militar conocerán en primera instancia, además de los delitos que las leyes relativas les señalen, de los del orden federal [. . .]

Los juicios federales se someterían a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 16 de diciembre de 1908 con sus reformas dictadas hasta el 19 de febrero de 1913, siempre que los delitos no fuesen de aquella naturaleza especialmente grave y que caían bajo la ley expedida por Juárez el 25 de enero de 1862, restablecida por Carranza con anterioridad.

En agosto de 1914 fueron firmados los tratados de Teoloyucan, y las fuerzas del ejército constitucionalista entraron a la capital de la República. Venustiano Carranza, investido de facultades extraordinarias, intentó reorganizar lo más pronto posible la justicia común, promulgando

un decreto en Palacio Nacional, el 30 de septiembre de 1914, en el que decía:

El Poder Judicial Federal fue desconocido por el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 y no podrá ser restaurado hasta que se hagan elecciones de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que marque la ley.

Siendo necesario que se establezca una administración de justicia con el carácter de provisional para el Distrito Federal y Territorios de Baja California y Tepic, cuyos tribunales han cesado de hecho en sus funciones y sólo al gobierno constitucional que se organice corresponderá restablecerlos [. . .]

Sin embargo, este decreto no tuvo efecto, pues muy pronto el movimiento revolucionario quedó escindido, y el 6 de diciembre de 1914 la ciudad de México recibió jubilosa al ejército de la Convención, que tenía más de cincuenta mil hombres. Francisco Villa instaló en Palacio Nacional a Eulalio Gutiérrez, y él y Emiliano Zapata atravesaron a caballo el Paseo de la Reforma a las 11 de la mañana. Eulalio Gutiérrez hizo varias designaciones en su gabinete, como Lucio Blanco en Gobernación, José Vasconcelos en Instrucción Pública y otros más. Simbólicamente nombró a Pánfilo Natera presidente de la Suprema Corte, sin que pudiera asumir sus funciones.¹

En diciembre de 1914 hubo la posibilidad de que la Convención organizara un gobierno estable en la ciudad de México, pero en enero de 1915 quedó desintegrada. Eulalio Gutiérrez partió a San Luis Potosí; Villa dominó el norte y dejó la ciudad de México a la que jamás volvió. Zapata regresó a Morelos; Tlaltizapán fue su centro de operaciones. A fines de enero de 1915, el ejército de operaciones de Álvaro Obregón recuperó la ciudad de Puebla y entró a la capital. Pero aquí sólo estuvo cuarenta días. Se decía que “Obregón entra y sale”.²

¹ Ulloa, Bertha, *La Revolución escindida*, México, El Colegio de México, 1979, p. 60. Pánfilo Natera nació en San Juan de Guadalupe, Durango. Desde 1910 participó en favor de la Revolución con Luis Moya e hizo la campaña de Zacatecas. Luchó contra las fuerzas de Pascual Orozco y en 1913 contra Huerta, en las campañas de Zacatecas, Aguascalientes, Jalisco y Durango. Después se unió a Francisco Villa y obtuvo el grado de general. En octubre de 1914 asistió a la Convención de Aguascalientes. Sin embargo, meses después se unió a los constitucionalistas —en 1915— y fue gobernador provisional y comandante militar de Zacatecas. *Diccionario Porrúa Historia, Biografía y Geografía de México*, México, Porrúa, p. 1000.

² Ulloa, Bertha, *op. cit.*, pp. 99-105.

Es interesante señalar que las entidades de mayor población eran Jalisco, Guanajuato, Puebla, Veracruz, Oaxaca y el Estado de México. El Distrito Federal ocupaba el décimo lugar en número de habitantes.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista partió de la ciudad de México el 10. de noviembre de 1914 rumbo a Puebla. Irían al puerto de Veracruz si los norteamericanos lo desocupaban, cosa que voluntariamente hicieron el 23 de noviembre de 1914. El veracruzano y antiguo maderista, Cándido Aguilar, ocupó el puerto con sus fuerzas. Llegó Carranza a Veracruz el 26 de noviembre, donde estableció su gobierno provisional. Sus oficinas estuvieron en el edificio de Faros y después en San Juan de Ulúa. Casi nadie creía —ni en México ni en el extranjero— que Carranza pudiera consolidarse, pues las fuerzas villistas y zapatistas dominaban la mayor parte del país.

Carranza decretó el 24 de noviembre de 1914 que Veracruz era la capital del país y que la ciudad de México sería un nuevo estado, el del Valle de México. Constituyó su gabinete con hombres cultos e inteligentes, en general antiguos maderistas, como Rafael Zubarán Capmany, Luis Cabrera, Manuel Escudero, Pastor Rouaix, Ignacio Bonillas, Félix F. Palavicini, Ignacio Pesqueira, Alberto J. Pani, Francisco G. Múgica —que fue presidente del Tribunal de Justicia Militar— y Obregón, jefe del ejército de operaciones. Aguilar fue gobernador de Veracruz, y Heriberto Jara secretario de gobierno. Lo asesoraban también Rafael Nieto en Hacienda y Eliseo Arredondo en Relaciones. Fue creada una Comisión de Legislación Social para adicionar el Plan de Guadalupe integrado por antiguos miembros de la XXVI Legislatura maderista con Eliseo Arredondo, José N. Macías y Luis Manuel Rojas —de más de cuarenta años— y Alfonso Cravioto y otros políticos e intelectuales más jóvenes.³ Esta comisión o sección de legislación social dependió de la Secretaría de Instrucción Pública, a cargo de Palavicini, la que formuló las adiciones al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914. Carranza había designado al licenciado Escudero y Verdugo como ministro de Justicia, y el 19 de agosto de 1915 lo sustituyó por Roque Estrada.

Carranza y sus colaboradores sabían que

los decretos que abordaban problemas sociales podían estar en pugna con la Constitución de 1857, que garantizaba de propiedad sin limitaciones ni taxativas [. . .] puesto que modificaciones de esta

³ Ulloa, Bertha, *La encrucijada de 1915*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 10-11.

índole, que tenían que trastocar la organización política y económica del país, no podrían decretarse por congresos ordinarios [. . .] [y] era ineludible la convocatoria a un Congreso extraordinario que tuviera el carácter de Constituyente, para que la nación contara con una nueva carta fundamental.

Así lo expresó Venustiano Carranza el 13 de febrero de 1915.⁴

El 28 de septiembre de 1915 Carranza derogó la reforma al artículo 102 de la Constitución, hecha el 27 de octubre de 1908, que había reducido la esfera del amparo judicial civil. El amparo por inexacta aplicación de la ley quedó otra vez en toda su amplitud por este decreto dado en Veracruz. Fue un decreto político, pues el amparo no podía ser ejercitado.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista reinstaló su gobierno en la ciudad de México a mediados de abril de 1916, aunque la situación del país era aún muy difícil y dominaba tan sólo el 80% del territorio nacional.⁵ Entonces pensó que era una prioridad restablecer paulatinamente el orden jurídico y que reanudaran su labor los tribunales federales en el territorio que controlaba —sin reinstalar a la Suprema Corte, a la que se pensaba reformar sustancialmente—, para lo cual expidió el decreto 62 de 11 de julio de 1916.

Este decreto estableció que empezaba cierta normalización en el país y desaparecían “las causas que obligaron al gobierno a limitar el funcionamiento administrativo [. . .] con las limitaciones exigidas por el carácter de preconstitucional [. . .]”. Expresaba después.

Es ya una necesidad social la administración de justicia en el orden federal conforme a las leyes respectivas, restringidas estas leyes en lo que se refiere a la materia de amparo, por estar suspenso el orden constitucional.⁶

La organización provisional de los juzgados de distrito y tribunales de circuito debía estar regida por las normas legales anteriores al 22 de

⁴ *El Constitucionalista*, 5 de febrero de 1915. Pastor Rouaix. *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Gobierno del Estado de Puebla, 1945, pp. 45-46. Véase Ulloa, Bertha, *La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983, pp. 493-494.

⁵ Véase Cumberland, Charles C., *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, México, FCE, 1975, pp. 291-297.

⁶ Decreto 62, 11 de julio de 1916, dado en Palacio Nacional por Venustiano Carranza, siendo secretario de Justicia el Lic. Roque Estrada. Publicado el 29 de agosto de 1916 en el *Diario Oficial*.

febrero de 1913, o sea, las que habían existido durante el porfirismo y el gobierno de Madero hasta antes de Huerta. El artículo 3o. decía: “El territorio de la República se divide en ocho circuitos”.

Los circuitos tenían su sede en México, Guadalajara, Mazatlán, Lerdo, Saltillo, San Luis Potosí, Orizaba y Mérida. Los circuitos estaban divididos en distritos con juzgados en muchas ciudades del país.

El artículo 6o. de este decreto decía expresamente que no podía ser ejercitado el juicio de amparo, “por estar en suspenso las garantías individuales”.

Este decreto de 11 de julio de 1916 derogó las disposiciones anteriores que daban facultades a las autoridades militares y entró en vigor el 1o. de agosto. Los magistrados de circuito y jueces de distrito provisionalmente fueron designados por el gobierno constitucionalista, habiendo la idea de reformar la Constitución de 1857 respecto a la forma de su designación. El decreto debía cesar su vigencia el 1o. de julio de 1917, pensándose que entonces ya existiría un nuevo orden constitucional.

El 14 de septiembre de 1916 Carranza decretó la convocatoria a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857. Oportunamente presentaría un proyecto de reformas a la Constitución. Después expidió la ley lectoral. La Asamblea Constituyente sesionó en diciembre de 1916 y enero de 1917 en Querétaro.

El Poder Judicial de la Federación fue reorganizado para que tuviese más independencia del Ejecutivo en la nueva Constitución. Los ministros de la Suprema Corte serían electos por el Congreso y no por elección popular. El Pleno del alto tribunal designaría a los jueces de distrito y magistrados de circuito, sin que interviniera el Ejecutivo. La Secretaría de Justicia —que había mantenido el control de los altos funcionarios judiciales— fue suprimida.

La Constitución, que se aprobó el 31 de enero de 1917, fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1o. de mayo. En su artículo 6o. transitorio expuso:

Los magistrados de circuito y jueces de distrito deberán tomar posesión de su cargo antes del 1o. de julio de 1917, cesando entonces los que hubieren sido nombrados por el actual encargado del Poder Ejecutivo de la Nación.

México tuvo un limitadísimo orden jurídico desde que usurpó Victoriano Huerta el Poder Ejecutivo. En el territorio que dominaba y que

fue disminuyendo paulatinamente al avanzar la Revolución, existieron los mismos órganos judiciales de fines del porfirismo, pero en situación decadente y en proceso de desintegración y total subordinación al Ejecutivo. En el territorio revolucionario México vivió sin garantías individuales del 18 de febrero de 1913 al 10. de mayo de 1917.

La Suprema Corte de Justicia fue clausurada el 25 de agosto de 1914 en el edificio que ocupaba en la avenida Juárez de la ciudad de México. Pero muchos meses antes los tribunales y jueces federales fueron cesando su labor y desaparecieron ante el avance revolucionario en el norte del país. Al mismo tiempo, la servidumbre indígena y por deudas en dinero iba desapareciendo.

Entre el 11 de julio de 1916 y el 10. de mayo de 1917 hubo juzgados de distrito y magistrados de circuito en el territorio dominado por el Primer Jefe del Gobierno Constitucionalista, pero sin que pudiera ser ejercitado el juicio de amparo a causa de la suspensión de garantías.

El 10. de mayo de 1917 ya pudieron los habitantes del país ejercitar el juicio de garantías, por haber entrado en vigor la Constitución de 1917. Pero no existían nuevas leyes orgánicas del Poder Judicial Federal ni del juicio de amparo, sino solamente el texto de la Constitución, en especial el artículo 107, que daba especificaciones sobre su procedencia.

Algunos amparos principiaron a someterse ante los jueces de distrito. Estuvieron regidos, en primer lugar, por el artículo 107 de la Constitución de 1917, y, en segundo lugar, por las leyes vigentes hasta el 18 de febrero de 1913, en cuanto no estuviesen en pugna con la Constitución. Este fue el punto de vista del ministro Victoriano Pimentel —aceptado en lo general por el Pleno— cuando se discutió el amparo de Rafael Navarrete el 4 de junio de 1917.⁷

Fue el 10. de junio de 1917 cuando sesionó por primera vez la Suprema Corte conforme a la nueva Constitución en el mismo edificio que en la ciudad de México tenía en Avenida Juárez. Los nueve ministros que la integraron —a pesar de que debían ser once— fueron los juriscultos Enrique M. de los Ríos, Enrique Colunga, Victoriano Pimentel, Agustín del Valle, Manuel E. Cruz, Santiago Martínez Alomía, José Fara Truchuelo, Alberto M. González y Agustín Urdapilleta. El primer presidente del Tribunal, electo por un año, fue el ministro Enrique M. de los Ríos. Después el Pleno aprobó que el licenciado Francisco Parada Gay fuese secretario general de la Suprema Corte, de acuerdo con el

⁷ Actas del Tribunal Pleno. Libro de Sesiones de junio de 1917.

artículo 97 de la Constitución, con carácter de interino por no haber aún la ley orgánica relativa.

La justicia federal tuvo serios problemas a pesar de la reinstalación de la Suprema Corte. Por ejemplo, en el estado de Morelos no podía haber un juzgado de distrito debido a que la revolución de Emiliano Zapata persistía.

El 7 de junio algunos ministros propusieron al Pleno fuese aprobada esta circular que sería la primera que diera después de promulgada la Constitución de 1917:

Líbrese a los jueces de distrito una circular, que llevará el número 1, previniéndoles que den curso a las demandas de amparo presentadas a partir del día primero de mayo del año actual, o que en lo sucesivo se presenten sin esperar a que se expida la ley a que se refiere el párrafo primero del artículo 107 de la Constitución.⁸

La mayoría de los ministros no aprobó la circular dando diversos argumentos, como el que la Corte no debía emitir disposiciones generales. Prefirieron seguir un método casuista que consistió en resolver las preguntas y dudas que cada juez federal formulara al Pleno. También dejaron en sus cargos a los jueces y magistrados sin hacer cambios drásticos, no obstante las facultades que les daba la nueva Constitución. Por ejemplo, el 12 de junio el Pleno conoció de la consulta del juez de distrito de Colima, respecto a si debía remitirle los juicios de amparo que estaban pendientes cuando cesó de funcionar el 19 de julio de 1914. El 13 de junio el Pleno contestó para indicarle que “la Corte ha resuelto se dé entrada sin restricción a las demandas de amparo”.

El 15 de junio el Pleno aprobó fuese sugerida a las Cámaras legislativas que en la nueva ley reglamentaria del artículo 107 de la Constitución incluyera un precepto transitorio sobre los amparos que quedaron pendientes al cerrarse los tribunales federales. Los interesados debían promover en el término de dos meses, y de no hacerlo así quedarían sobreesidos y archivados. Los nuevos amparos —solicitados a partir de mayo de 1917, en que entró en vigor la Constitución— serían resueltos dando preferencia los que involucrasen actos prohibidos por el artículo 22 constitucional y de privación de libertad.

El 12 de junio de 1917 fue nombrado provisionalmente “un oficial archivero”. El desorden en el archivo era enorme.

⁸ Actas del Tribunal Pleno.

Como antes se mencionó, los jueces y magistrados designados por Venustiano Carranza el 11 de julio de 1916 cesaban en sus funciones el 1o. de julio de 1917. Hubo la sugestión, el 28 de junio, de que los nombramientos los hiciera el Pleno a toda prisa, sin esperar la expedición de la ley reglamentaria, o bien, que fueran ratificados de inmediato los que ya estaban en funciones por designación del Ejecutivo. De manera tácita fue aprobada otra medida casuista:

Los jueces de distrito y magistrados de circuito que actualmente funcionan deben continuar en el desempeño de sus respectivos cargos, mientras no se presenten los nuevamente nombrados, porque de otro modo y de acuerdo con los preceptos legales correspondientes del Código Penal para el D. F., incurrirían en el delito de abandono de empleo.

El Pleno tuvo que trabajar en la tarde del 28 de junio para resolver este grave problema sin que hubiera una decisión expresa. Simplemente fueron dejados en sus funciones los jueces y magistrados existentes, a reserva de proceder en cada caso concreto.

La lucha del pueblo mexicano por tener una patria más democrática, más justa y libre le costó que careciera de garantías y derechos humanos desde el 22 de febrero de 1913 —asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez— hasta el 1o. de mayo de 1917, día en que entró en vigor —con limitaciones de hecho— la Constitución de Querétaro. También perecieron cerca de tres millones de mexicanos, pues en 1910 había en el país 15.200,000 habitantes y de no haber ocurrido el movimiento social armado en 1921 la población hubiera sido de 17.200,000. En cambio, el censo de 1921 reveló que los mexicanos fueron 14.300,000.⁹

Fue una lucha heroica, pues la Revolución luchó contra el ejército federal que apoyaba a Victoriano Huerta y Félix Díaz, contra la antigua elite del porfiriato y contra el embajador Henry Lane Wilson, algo que en su inicio parecía imposible y que felizmente logró hasta 1917.

⁹ *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, t. IV. "México en el siglo XX", México, Secretaría de Gobernación-Consejo Nacional de Población, 1993, pp. 19-20.