

## CAPÍTULO SEGUNDO

### PERIODO DE FORMACIÓN. JUDICIALIZACIÓN DEL SISTEMA E IDENTIFICACIÓN DEL MODELO NACIONAL (1857-1917)

En este capítulo daremos cuenta de los sistemas de control de constitucionalidad en el periodo apuntado. Desde luego, destaca el hecho de que, como lo mencionamos en el apartado anterior, la solución predominante fue el juicio de amparo. Sin embargo, conviene señalar la manera en la que, desde el punto de vista jurisdiccional, la controversia constitucional contribuyó a tal fin y, desde la perspectiva política y con motivo de su reestablecimiento, se pretendió conferirle atribuciones en la materia al Senado de la República. Es importante determinar desde ahora que esta aceptación no conlleva sin más la adopción del sistema/modelo estadounidense, pues como enseguida veremos, en una gran cantidad de cuestiones, primordialmente las relativas a los procedimientos, el modelo estadounidense no fue seguido en nuestro país, dando con ello origen a las peculiaridades de nuestro propio sistema.

#### I. LAS MODALIDADES JURISDICCIONALES

Una vez que la Constitución de 1857 entró en vigor, el sistema de carácter jurisdiccional fue desarrollándose de modo tal, que a pesar de ciertas confusiones, avances o retrocesos, terminó por consolidarse.<sup>70</sup> Por una parte, el desarrollo legislativo fue en

<sup>70</sup> Parada Gay, F., *Breve reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1929, pp. 49 y 50 (se cita la edición facsimilar de la Suprema Corte de Justicia, México, 2005).

el sentido de precisar sus características orgánicas y procesales, al punto de convertirlo en el medio privilegiado de control de regularidad constitucional de prácticamente todos los actos de autoridad del país. Esta afirmación queda de manifiesto si consideramos, así sea brevemente, el contenido de las principales fuentes normativas vigentes en aquellos años.

### 1. *El juicio de amparo*

Mediante la Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales Federales, promulgada por Benito Juárez en noviembre de 1861, se precisaron las primeras cuestiones técnicas necesarias para su funcionamiento. En su interesante libro *El amparo y sus reformas*,<sup>71</sup> Isidro Rojas y Francisco Pascual estimaban que este ordenamiento no sólo protegía en contra de violaciones a las garantías individuales, sino también a los derechos contenidos en las leyes orgánicas; establecía una breve instancia de procedencia respecto del juicio principal y los recursos de revisión y de súplica, primordialmente.<sup>72</sup> Adicionalmente, ese ordenamiento distinguía en secciones los procedimientos a que daban lugar cada una de las tres fracciones del artículo 101, así como pequeñas modalidades de las sentencias que en cada uno de ellos debían dictarse, ello con independencia del poco número de asuntos que bajo la misma se promovieron.<sup>73</sup>

Asimismo, en la Ley del 20 de enero de 1869 se introdujeron algunos aspectos de gran importancia, que prevalecerían en otros ordenamientos, y que, finalmente, son constitutivos de la configuración del amparo. Además, se eliminaron las tres instancias; se precisaron los procesos de responsabilidad por el incum-

<sup>71</sup> México, Tipográfica de la Compañía Editorial Católica, 1907. Se cita la edición facsimilar de la Suprema Corte de Justicia, México, 2002.

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 65-71.

<sup>73</sup> En este sentido, *cf.* Vallarta, Ignacio Luis, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus. Ensayo crítico-comparativo sobre esos recursos constitucionales*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881, p. 36.

plimiento de las resoluciones; se identificaron con precisión los efectos restitutorios y relativos, de manera fundamental.<sup>74</sup> Para Rojas y Pascual, es precisamente en el periodo transcurrido entre 1869 y 1882 cuando el amparo alcanzó su plenitud institucional; ello, debido a un importante desarrollo jurisprudencial que identifican con los siguientes criterios: por ejemplo, se permitió la presentación de las demandas por personas interesadas, sobre todo tratándose de cuestiones relacionadas con la privación de la vida o la afectación a la integridad personal; se determinaron los efectos del amparo de manera concreta y se introdujo el principio de definitividad.<sup>75</sup> Es importante mencionar de manera adicional el establecimiento en el artículo 8o., de la improcedencia del amparo en contra de resoluciones judiciales (que fue admitida en la de 1882),<sup>76</sup> tema que daría lugar a un enorme debate unos cuantos meses después con motivo del célebre asunto de Miguel Vega, en el que la Suprema Corte decidió conocer del amparo que promovió en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Sinaloa. Esta discutida resolución es el origen de lo que actualmente conocemos como el “amparo casación” y, por lo mismo, una de las notas distintivas del complejo y heterodoxo amparo mexicano.

La Ley Reglamentaria del Amparo, expedida en diciembre de 1882, continuó con el proceso de institucionalización del que venimos hablando.<sup>77</sup> Así, se ampliaron las posibilidades de repre-

<sup>74</sup> *Ibidem*, pp. 78-86.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 100-108.

<sup>76</sup> Por todos, Vallarta, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, *cit.*, pp. 131-141; Mejía, Miguel, *Errores judiciales. Las arbitrariedades judiciales y los juicios de amparo*, México, La Época, 1886 (se cita la edición facsimilar de la UNAM, México, 1977); Sánchez Gavito, I., *Teoría del amparo*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1897 (se cita la edición facsimilar de la Suprema Corte de Justicia, México, 2004).

<sup>77</sup> Para una visión general, *cfr.* Vega, F., *La nueva Ley de Amparo de garantías individuales orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución*, México, Imprenta de J. Guzmán, 1883. Se cita la edición facsimilar de 1987, hecha por Miguel Ángel Porrúa y la Escuela Libre de Derecho.

sentación para la promoción de la demanda; se confirió competencia a los jueces locales para actuar en los casos en que no hubiera juzgadores de amparo; se permitió el uso del telégrafo; se precisó el principio de definitividad; se introdujo la suspensión de oficio;<sup>78</sup> se puntualizaron los requisitos de formación de la jurisprudencia,<sup>79</sup> y se derogó la improcedencia en contra de decisiones judiciales.

El Código de Procedimientos Federales de 1897 es el siguiente ordenamiento mediante el cual se reguló al amparo, se ampliaron las posibilidades de representación; se permitió que los abogados autorizados promovieran a nombre de sus clientes; se estableció la presunción de verdad de los actos reclamados ante la falta de informe y se determinó que el acto reclamado sería apreciado tal como hubiera sido probado ante la responsable, y se mantuvieron por lo demás buena parte de las prevenciones de los ordenamientos anteriores.<sup>80</sup>

Finalmente, León Orantes consideraba que con el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, el juicio de amparo “entraba de lleno a su plena actividad”.<sup>81</sup> Entre sus principales características estaba lo relativo a la regulación del amparo con-

<sup>78</sup> Rojas, Isidro y García, Francisco Pascual, México, Tipográfica de la Compañía Editorial Católica, 1907, pp. 112-121; Vega, F., “El recurso de amparo y el Código de Procedimientos Federales”, *Comentarios breves sobre la legislación patria escrito por varios abogados en obsequio del benemérito general de división don Porfirio Díaz*, México, La Europea, 1900, pp. 291-299 (se cita la edición facsimilar de la Suprema Corte de Justicia, México, 2006); León Orantes, Romeo, *El juicio de amparo*, 3a. ed., Puebla, Cajica, 1957, pp. 34-37.

<sup>79</sup> Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a principios del porfirismo*, México, Suprema Corte de Justicia, 1990, pp. 43-48.

<sup>80</sup> Rojas y Pascual, *El amparo y sus reformas*, cit., pp. 147 y 148; León Orantes, *El juicio de amparo*, cit., pp. 37-41. Vale la pena señalar que esta fue la época en la que proliferaron los juicios de amparo en materia civil, situación que llevó a hablar de la “imposible tarea de la Corte”. En este sentido, Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, cit., pp. 526 y 527.

<sup>81</sup> *Op. cit.*, p. 42. Para una visión general del Código, *cf.* Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a fines del siglo XIX 1888-1900*, México, Suprema Corte de Justicia, 1992, pp. 39-43.

tra actos judiciales del orden civil, incorporando algunas restricciones para solucionar los problemas de volumen que ya para entonces eran preocupantes.<sup>82</sup> En este ordenamiento se perfeccionó el carácter de las partes, se previó la suspensión temporal, se incorporaron ciertas formas de caducidad, y se ordenó la publicación de sentencias y votos en el *Semanario Judicial*, principalmente.

De la breve exposición que acabamos de hacer, resulta una cuestión por demás interesante. El juicio de amparo se estableció y consolidó en la segunda mitad del siglo XIX, hasta constituir, en buena medida, la institución que hoy en día aplicamos o, al menos, los rasgos primordiales de ésta. Además de haberse logrado este grado de evolución, es importante destacar que durante el mismo periodo prácticamente se hayan reducido todas las posibilidades del control de regularidad constitucional al propio juicio de amparo. Si analizamos otras posibilidades de control, y sin perjuicio de lo que enseguida diremos, en lo concerniente a los conflictos entre dos o más estados de la Federación, que bien podrían implicar cuestiones de constitucionalidad, la competencia quedó establecida en favor de la Suprema Corte (artículo 100), y su uso fue limitado.

## 2. *La controversia constitucional*

En el artículo 100 del Proyecto de Constitución de 1857 se confirieron atribuciones a la Suprema Corte para conocer, “desde la primera instancia”, de aquellas controversias que se suscitaban entre un estado y otro, y de aquellas en que la Unión fuera parte. El artículo 100 fue presentado para discusión y aprobación en la sesión del 28 de octubre de 1857, y con algunas modificaciones fue aprobado por unanimidad de 79 votos, correspondiéndole finalmente el número 98 de la Constitución de 1857.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Rabasa, Emilio, “El artículo 14”, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, cit., pp. 103-110.

<sup>83</sup> Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, cit., t. IV, pp. 838 y 839.

Los proyectos y leyes de amparo de 1861, 1869 y 1882 no contuvieron, como era correcto, disposición alguna relativa a las atribuciones que venimos estudiando, de ahí que el primer antecedente legislativo de importancia lo constituye el Código de Procedimientos Federales del 14 de noviembre de 1895. Antes de su aparición, sin embargo, un magistrado del Tribunal de Circuito de la Ciudad de México dictó entre 1886 y 1888 diversas resoluciones encaminadas a dilucidar el sentido del artículo 98 constitucional, si bien en relación con lo dispuesto por el 97 y el 99 del propio ordenamiento;<sup>84</sup> ello, debido a que, hasta donde sabemos, la Suprema Corte no ejerció esa atribución.

Prácticamente al mismo tiempo que se dictaban las resoluciones acabadas de mencionar, Mariano Coronado y Eduardo Ruiz producían sus célebres textos de derecho constitucional (1887 y 1888, respectivamente), en los cuales analizaron la facultad otorgada en exclusiva a la Suprema Corte en términos del artículo 98 constitucional, sin aludir a ninguna ley o resolución judicial. Para el primero de ellos,<sup>85</sup> la razón que explicaba tal competencia derivaba de “la dignidad y categoría de los Estados”, de ahí que resultara inadecuado que un juez inferior conociera de los conflictos entre ellos. Ruiz, por su parte, consideraba que al intervenir en ese tipo de asuntos entidades soberanas cuyos pleitos involucraban cuestiones de “alta política”, la Suprema Corte debía actuar en tanto a ella sola debía corresponder la resolución de los asuntos. Precisa su idea en los términos siguientes:

Pero donde más se comprende y admira la importancia de la Suprema Corte de Justicia, es cuando comparecen en la lucha ante ella, la misma Nación contra un Estado ó los Estados entre si. La simple enunciación de estas ideas demuestra por qué la Suprema Corte de Justicia conoce de esa clase de asuntos desde la primera instancia, abriéndose cada instancia en la Sala respectiva. Enton-

<sup>84</sup> Cossío, *La controversia constitucional*, cit., pp. 82-94.

<sup>85</sup> *Elementos de derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, Imprenta de Pérez Verdía, 1887, p. 156.

ces podemos decir, parodiando á Tocqueville, que asistimos á una controversia de soberanos, y que el foro se convierte en un trono. Cuando se abre la vista en una cuestión de límites, al anunciarse, por ejemplo, que el Estado de Durango tiene la palabra contra el Estado de Coahuila, los ojos buscan en el recinto del Salón dos coronas y dos cetros á los pies de la justicia.<sup>86</sup>

El 14 de noviembre de 1895, el presidente Díaz emitió, “en uso de la autorización concedida al Ejecutivo de la Unión por la ley de 2 de junio de 1892”, el Código de Procedimientos Federales, en cuyo título preliminar finalmente se ordenó integralmente al Poder Judicial de la Federación.<sup>87</sup> En el artículo 47 de este ordenamiento se reprodujo el contenido del numeral 98 de la Constitución, y en el artículo 55, fracción I, se disponía que la Segunda Sala de la Suprema Corte conocería en segunda instancia de las controversias que se suscitaren entre dos o más estados, mientras que en el artículo 56 del mismo ordenamiento se disponía que la Tercera Sala conocería, en primera instancia, de los asuntos mencionados en el numeral 55. Debido a que las salas Segunda y Tercera se componían de tres ministros cada una de ellas (a diferencia de la Primera, que se integraba con cinco), es posible considerar que la Tercera hacía las veces de órgano de instrucción en los asuntos uniinstanciales como los que venimos analizando (artículo 13).<sup>88</sup> El 16 de diciembre de 1908, el presi-

<sup>86</sup> *Curso de derecho constitucional y administrativo*, t. II, México, Secretaría de Fomento, 1888, pp. 285 y 286. En la segunda edición de su *Derecho constitucional* publicado en 1902 (distinto, evidentemente a su *Curso* acabado de citar), se omite todo comentario, limitándose a la mera transcripción del artículo 98 constitucional (México, Tipográfica de Aguilar e hijos, p. 339. Se cita la edición de la UNAM, México, 1978).

<sup>87</sup> Sobre el proceso de gestación de este ordenamiento y sus principales características, *cf.* Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a fines del siglo XIX (1888-1900)*, México, Suprema Corte de Justicia, 1992, pp. 39-43.

<sup>88</sup> Este ordenamiento fue modificado en dos ocasiones: en la primera de ellas (octubre de 1897), los cambios no afectaron a la estructura competencial básica relacionada con el artículo 98 constitucional; en la segunda (octubre de 1900), y derivada de los cambios a los artículos 91 y 96 constitucionales, se

dente Díaz expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de la autorización concedida por medio de los decretos del 24 de mayo de 1906 y 13 de diciembre de 1907. El conocimiento de los conflictos entre estados siguió correspondiendo a la Sala Primera (todavía integrada por cinco ministros —artículo 4o.—), sólo que ahora en cuanto al conocimiento de la primera instancia de los conflictos entre estados (artículo 42, fracción I), mientras que a la Segunda (integrada por tres miembros) correspondía el conocimiento de la segunda instancia (artículo 43, fracción III, inciso a).<sup>89</sup>

produjeron alteraciones tales como el otorgamiento de la competencia para conocer en segunda instancia de los conflictos previstos en el artículo 98 constitucional a la Primera Sala (compuesta por cinco ministros —artículo 13—), mientras que el conocimiento de la primera instancia seguía correspondiendo a la Tercera (artículo 57). El 20 de abril de 1901, la Suprema Corte emitió (en ejercicio de la atribución conferida por la fracción XVI del artículo 63 del Código Federal de Procedimientos) su Reglamento Interior. En su capítulo tercero se dispone el modo en que habrían de operar las Salas, sin introducirse ningún tipo de elemento específico o de particular relevancia respecto al tema que venimos desarrollando. Respecto a la génesis de los cambios constitucionales y legales y de la aparición el Reglamento Interior, *cfr.* Cabrera, *La Suprema Corte de Justicia a fines del siglo XIX (1888-1900)*, *cit.*, pp. 75-78.

<sup>89</sup> De especial importancia para lo que luego habremos de tratar es el trabajo publicado en 1914 por José Diego Fernández, *La Constitución Federal de 1857 y sus reformas* (México, Secretaría de Fomento). En la parte justificativa, la “Confederación Cívica Independiente”, apuntaba: “En el proyecto se fijan los casos de conflicto entre la Federación y los Estados y entre los Estados entre sí y se amplía la jurisdicción de la Suprema Corte, haciendo intervenir a este poder moderador para que resuelva cuál de las dos decisiones contradictorias deba ejecutarse”. La propuesta de Fernández pone de manifiesto, por una parte, un buen entendimiento hacia la judicialización de los conflictos entre órganos públicos pero, por la otra, el que mencione la necesidad de conferirle al Senado la participación en conflictos políticos permite destacar también la reminiscencia a considerar a algunos de ellos de naturaleza “política”, y no “jurídica”. Nuevamente estamos ante la idea de considerar que ambas “naturalezas” son distinguibles, como si la mera incorporación de los órganos políticos a un régimen constitucional no terminara por hacer a cualquiera de los conflictos derivados de ello jurídico y, por ende, resoluble a partir de la actuación de un órgano del mismo tipo.

Como puede observarse, durante la vigencia de la Constitución de 1857 las controversias constitucionales no constituyeron, en lo general, un mecanismo de uso generalizado para resolver los conflictos propios de su materia ni, en lo particular, evidentemente, una vía de control de regularidad constitucional. Ello fue así debido a que la resolución de los conflictos (políticos) se daba por otros cauces, por lo que no se expidieron las normas necesarias para darle sentido a ese proceso, y en el imaginario jurídico (*lato sensu*) de la época no se pensó que la controversia pudiera tener esa función; esto último derivado, muy posiblemente, del papel omnipresente que ya para entonces se le había asignado al juicio de amparo. Dicho ahora en el lenguaje que venimos utilizando, la controversia constitucional no jugó un papel significativo en el sistema de control de regularidad constitucional ni, por lo mismo, en el modelo mexicano de la época.

### 3. *El modelo jurisdiccional resultante*

Como ya lo habíamos adelantado, el juicio de amparo prácticamente comprendió la totalidad de las posibilidades de control de regularidad constitucional y, consecuentemente con ello, quedó descartada cualquier posibilidad de control de constitucionalidad fuera del Poder Judicial. El que nuestro sistema de control constitucional descansara fundamentalmente en estos dos supuestos tuvo una importante consecuencia en lo concerniente a la determinación del modelo mexicano: las posibilidades del control constitucional quedaron reducidas casi en absoluto a las formas y alcances del amparo. En esas condiciones, y en primer lugar, la determinación de la supremacía constitucional pasaba por la violación de los derechos fundamentales, con lo cual no podían reclamarse directamente las violaciones a la Constitución que no tuvieran como fundamento los específicos preceptos constitucionales que los contienen;<sup>90</sup> en segundo lugar, al estar

<sup>90</sup> Vallarta, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus, cit.*, p. 39.

restringida la legitimación para promover el juicio de amparo a los “particulares”,<sup>91</sup> quedaban fuera de los procesos los órdenes normativos o los poderes de éstos que quisieran reclamar el desconocimiento de las competencias otorgadas constitucionalmente; en tercer lugar, al quedar reducidos los efectos anulatorios a la parte promovente del juicio, no había manera de reconstituir de manera general la supremacía de la Constitución a partir de lo declarado en la sentencia, generándose con ello una situación de fragmentación, tanto en lo que hace a la protección efectiva como, adicionalmente, a la comprensión que de la Constitución hubieran establecido los tribunales; en cuarto lugar, al realizarse el control de constitucionalidad mediante el juicio de amparo y, por ende, de los órganos del Poder Judicial de la Federación, quedaron excluidos del “juego” constitucional el resto de los órganos jurisdiccionales del país.<sup>92</sup>

Todo lo anterior permite concluir que la evolución apuntada pareciera confirmar la idea incorporada en la Constitución de 1857, en el sentido de que al menos como posibilidad, hasta el restablecimiento del Senado, nuestro sistema de control constitucional era simultáneamente jurisdiccional, acotado, concentrado y de efectos relativos. Por lo mismo, parecía evidente que atendiendo a las condiciones del proceso (concentradas), los órganos (centralizados) y los efectos (relativos), no se trataba del modelo

<sup>91</sup> Para ver el listado de los sujetos que en aquel entonces se encontraban legitimados, *cf.* Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, La Europea, 1902, pp. 51-110 (se cita la edición facsimilar de la Suprema Corte de Justicia, México, 2008). Igualmente, el interesante trabajo de Lira, Andrés, “Los derechos del hombre, las personas morales y el juicio de amparo en los albores del siglo XX”, recogido en Arenal, Jaime del y Speckman, Elisa (coords.), *El mundo del derecho. Aproximaciones a la cultura jurídica novohispana y mexicana. Siglos XIX y XX*, México, Porrúa-UNAM (Instituto de Investigaciones Históricas)-Escuela Libre de Derecho, 2009, pp. 111-171.

<sup>92</sup> Manuel González Oropeza estableció con razón que parte de las dificultades para admitir la interpretación judicial del derecho tenían que ver con la idea de que la ley sólo podía ser interpretada por el legislador. Al respecto, *cf.*, “El amparo en negocios judiciales. El caso de Miguel Vera”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho X-1998*, pp. 385 y 386.

de la *judicial review* estadounidense, ni tampoco podía ser la actual solución jurisdiccional europea, en tanto ésta aún no había aparecido.<sup>93</sup> Igualmente, debido a la aparentemente exclusiva competencia jurisdiccional, pareciera que tampoco podía tratarse del ya conocido modelo europeo de control por órgano político.<sup>94</sup> Sin embargo, es precisamente en relación con este último punto que cobra sentido preguntarnos por la función que desempeñaba el Senado para resolver los conflictos de naturaleza política suscitados entre los poderes de un mismo estado una vez que éste fue reestablecido.<sup>95</sup>

## II. LA MODALIDAD POLÍTICO-LEGISLATIVA

Aunado a lo anterior, y aceptando plenamente la prevalencia del control jurisdiccional realizado mediante el juicio de amparo y, al menos como posibilidad normativa, la controversia constitucional, ¿en qué consistía esta nueva atribución? ¿Qué papel jugaba en el sistema general de control de regularidad constitucional la facultad conferida al Senado en la fracción VI del apartado B del artículo 72 constitucional, que a la letra decía: “[R]esolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución gene-

<sup>93</sup> Para la génesis de esta forma moderna de jurisdicción, *cf.* Cruz Villalón, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad 1918-1939*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

<sup>94</sup> Cuestión diversa era la influencia de las culturas jurídicas estadounidense y europea (francesa y española) en diversos momentos de la práctica judicial del siglo XIX. Al respecto, *cf.* Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en la República Restaurada 1867-1876*, pp. 75-80, y *La Suprema Corte de Justicia durante el fortalecimiento del porfiriato 1882-1888*, México, Suprema Corte de Justicia, 1991, pp. 91-95.

<sup>95</sup> Cossío, *La controversia constitucional, cit.*, pp. 82-94.

ral de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior”? ¿El Senado realmente ejerció por esta vía algún tipo de control de regularidad constitucional? Para contestar estas preguntas, consideraremos con algún detalle el proceso de reforma constitucional mediante el cual se confirió esta atribución al Senado.

En la sesión del 2 de abril de 1872, la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, integrada por Alcalde, Dublán y Sánchez Mármol, presentó el proyecto de reformas constitucionales mediante el cual, entre otras cuestiones, se buscaba el restablecimiento del Senado.<sup>96</sup> Proponían darle competencia para “Dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y término que señale la ley, toda cuestión política que ocurra entre dos Estados o entre los Poderes de un Estado, respecto de su régimen interior. La resolución del Senado será ejecutada por el Presidente de la República, sin que pueda hacerse observaciones sobre ella”.<sup>97</sup> En la sesión del 7 de octubre de 1872 inició el debate sobre el dictamen a partir de lo sostenido por Sánchez Mármol: en el régimen constitucional del país se daba un deplorable vacío, el cual se debía a la anarquía que vivían los estados; a ningún poder se atribuía la facultad de resolver las cuestiones que se suscitaban entre los poderes de un estado o entre éstos y sus ciudadanos; se hacía necesario crear esa facultad y, sin embargo, no podía dársele a la Suprema Corte, dado que “su única misión como Poder Federal es la de aplicar las leyes de la Unión en los casos de contención judicial”, ni al Congreso, “porque dada la verdadera omnipotencia de que disfruta, otorgársela sería dejar a su capricho la soberanía y la suerte de los Estados”, de ahí que la competencia debía otorgarse al Senado en tanto representante de los estados.<sup>98</sup> A esta presentación del dictamen respondió Peña y Ramírez, sosteniendo que el alcance de las instituciones se justificaba sólo en la medida en

<sup>96</sup> *La restauración del Senado 1867-1875*, México, Cámara de Senadores, 1985, pp. 271-283.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 281.

<sup>98</sup> *Ibidem*, pp. 300 y 301.

que contribuyeran al bienestar del individuo, el cual era el más capacitado para apreciarlo. Por ello, mediante el amparo resultaba posible la defensa de la soberanía de los estados a manos de los particulares, sin necesidad de generar un cuarto poder.<sup>99</sup> En la sesión del 10 de octubre hubo una nueva participación de Peña y Ramírez, quien volvió a insistir en que la única garantía constitucional era el juicio de amparo, y por ello no debía ser mutilado.<sup>100</sup>

En la sesión del 12 de octubre se presentó una nueva propuesta de fracción IX del apartado J) del artículo 72,<sup>101</sup> para que el Senado fuera competente para “resolver toda cuestión política que ocurra entre los Estados o entre los poderes de un Estado”.<sup>102</sup> En la sesión del 23 de octubre, Gumersindo Enríquez tuvo una importante intervención a favor, partiendo de la distinción entre las afectaciones a las entidades federativas que fueran de interés general y las que no lo fueren, para estimar que sólo en las segundas debía participar el Senado.<sup>103</sup> Estimaba que estas condiciones se daban en los casos en que los representantes de los poderes públicos locales se hubieran sublevado contra de la Federación, los poderes de un estado tuvieran una diferencia sobre un punto de su régimen interior o la diferencia entre los poderes de un estado los llevara al terreno de las armas.<sup>104</sup>

En la sesión del 27 de octubre,<sup>105</sup> el diputado Robles Gil criticó la vaguedad de los términos de la propuesta en cuanto a los

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp. 308-311.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 342.

<sup>101</sup> Ello fue así debido a que en la misma sesión del 7 de octubre, Dublán retiró la propuesta de dictamen y señaló que presentaría aquel con el que se dio cuenta en el 5o. Congreso (*ibidem*, p. 317).

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 356.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 427.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 428.

<sup>105</sup> Esta última y las de los días 30 del mismo mes y 4 y 6 de noviembre no aparecen completas en el citado libro *La restauración del Senado 1867-1875*, por lo que se cita directamente del correspondiente *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados. A partir de estas sesiones comienza a darse una cierta confusión por parte de algunos diputados en la discusión entre los problemas de los con-

casos en que el Senado podría intervenir, estimando que ello sólo podría “ó por sublevación de todos ó alguno de los poderes del mismo estado que rompa los vínculos que deben ligar á este con la Federación, ó por algún trastorno interior contra los Poderes legítimos en cuya virtud en lugar de éstos, se establezcan los que la revolución engendre”.<sup>106</sup> Terminó su intervención pidiendo a la Comisión ajustar la propuesta para exclusivamente darle cabida a los supuestos por él señalados.<sup>107</sup> La siguiente participación fue la de Díaz González, quien argumentó a favor de la competencia del Senado por la imposibilidad de que otros poderes (federales o locales) pudieran realizar esa función. A su juicio, la Suprema Corte podría “designar el mal, pero no podría decretar el remedio”, en tanto no establecía las leyes necesarias para resolver el problema.<sup>108</sup> Enríquez tuvo una interesante intervención, al señalar que si bien el Ejecutivo Federal podía reestablecer el orden público y no necesariamente el orden constitucional, lo que hacía necesaria la participación del Senado.<sup>109</sup>

En la sesión del 28 de octubre hubo otras importantes intervenciones: Dondé rechazó establecer supuestos específicos, al considerar que la casuística llevaría a la imposibilidad de aplicar la Constitución en diversos casos, por lo que las soluciones debían quedar comprendidas en la ley que al efecto se emitiera;<sup>110</sup> Prieto indicó que se trataba de un arbitraje, a efecto de mantener unida a la Federación, y que no tenía ningún caso emitir una ley que

flictos entre poderes y la desaparición de poderes, de ahí que deba procederse con cuidado para diferenciar ambos aspectos. Por ejemplo, véanse las intervenciones de Dondé y Martínez de la Torre, *ibidem*, pp. 595-599.

<sup>106</sup> *Diario de los Debates*, 7o. Congreso, Primer Periodo Ordinario de Sesiones, p. 569. De manera expresa rechazaba la posibilidad de calificación de las elecciones locales, puesto que esto, decía, terminaría con la soberanía de los estados.

<sup>107</sup> En el mismo sentido se pronunció el diputado Prieto (*ibidem*, pp. 577 y 578), Mateos (*ibidem*, pp. 581-583), Robles Gil (*ibidem*, p. 586), Enríquez (*ibidem*, p. 618), por ejemplo.

<sup>108</sup> *Ibidem*, pp. 572-578.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 579.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 585.

señalara los supuestos de intervención del Senado, debiéndose recoger los señalados por Robles Gil.<sup>111</sup>

Una de las intervenciones más importantes de todo el proceso se dio en la sesión del 30 de octubre por José Fernández,<sup>112</sup> quien estando de acuerdo con la creación de esta facultad estimó la necesidad de identificar así las causas que ameritarían una actuación del Senado: invasión o violencia procedentes de fuera de la República; invasión o violencia procedentes de otros estados o territorios; sublevación dentro del mismo estado; conflicto entre poderes del propio estado; violencia ejercida por la Federación en el estado y falta absoluta y simultánea de los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo del mismo estado. A su parecer, estos males podían encontrar solución en los siguientes medios: los tres primeros, mediante la aplicación del artículo 116 constitucional (“garantía federal”); los tres últimos debían conferirse al Senado, dado que no podrían ser resueltos en todas sus fases con el derecho constitucional vigente.<sup>113</sup> En la réplica correspondiente, Enríquez señaló que la quinta causa mencionada por Fernández encontraba solución en la fracción segunda del artículo 101 constitucional,<sup>114</sup> mientras que en una posterior, Díaz González se preguntaba por las diferencias entre la fracción propuesta y lo establecido en la parte final del artículo 116 constitucional, además de sugerir que la actuación del Senado pudiera darse por la solicitud hecha por uno solo de los poderes en conflicto.<sup>115</sup>

En la sesión del 31 de octubre, Guillermo Prieto solicitó dividir la fracción en dos partes, para facilitar su discusión: primera, “Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de

<sup>111</sup> *Ibidem*, pp. 590-593.

<sup>112</sup> *Ibidem*, pp. 609-617, principalmente.

<sup>113</sup> *Ibidem*, pp. 617 y 618. Para una refutación de esta posición, véase lo dicho por Enríquez, *ibidem*, pp. 618 y 619. Cabe mencionar que fue en su segunda participación en esta sesión cuando Fernández identificó orden público y orden constitucional (*ibidem*, p. 623).

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 625.

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 634-639.

un estado cuando con este fin ocurran al Senado”; segunda, “ó cuando con motivo de dichas cuestiones se haya alterado la paz pública. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y de la anterior”.<sup>116</sup> Molina consideró que a juicio de la Comisión sólo en tres casos cabía la acción de la Federación: cuando surgieran cuestiones políticas entre los poderes de un estado y éstos ocurrieran al Senado; cuando como resultado de estas cuestiones políticas se alterara la paz pública, y cuando la Legislatura de un estado o el Ejecutivo en los recesos de ésta solicitara la intervención federal por causa de una sublevación o un trastorno interior. Así, estimaba que la intervención del Senado sólo debía darse en los dos primeros supuestos,<sup>117</sup> y que el Poder Judicial debía intervenir para salvar los derechos de los individuos y los de los estados sólo en lo relativo a las cuestiones civiles.<sup>118</sup> Al iniciarse en la misma sesión el debate sobre la segunda parte de la fracción en comentario, Prieto consideró que si la paz pública de un estado se veía comprometida no sería suficiente la intervención del Ejecutivo fundada en el artículo 116 constitucional, sino que sería necesario el buen juicio y patriotismo de quienes integraran el Senado, quedado de lado la posibilidad de que intervenga el Poder Judicial debido a que en el caso toda la apreciación debía ser “política”.<sup>119</sup>

En la sesión del 4 de noviembre, Robles Gil volvió a insistir en que la aprobación de la segunda parte de la fracción sería contraria a la soberanía de los estados, porque a diferencia de la primera, se generaría sin solicitud de los propios estados. Por ello propuso que el Senado debía limitarse a dictar las medidas necesarias para restablecer el orden público ahí donde se hubiera alterado con motivo de un conflicto entre poderes.<sup>120</sup> A

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 640. Al final de esta sesión se estimó que la primera parte estaba en posibilidad de ser votada (*ibidem*, p. 653).

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 641.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 647.

<sup>119</sup> *Ibidem*, pp. 654, 655 y 657.

<sup>120</sup> *Ibidem*, pp. 660 y 661.

su vez, Cañedo estimó, siguiendo a Calhoun, que en el derecho constitucional norteamericano la Federación únicamente podía intervenir en los temas estatales por violencia o invasión exterior, ataque a la forma republicana de gobierno y sublevación o trastorno interior, lo que si bien parecía adecuado para aquel país, no lo era para México en tanto únicamente se preveía la solución del artículo 116 constitucional.<sup>121</sup> Robles Gil reiteró su rechazo a la propuesta de la Comisión, manifestando que las cuestiones que se suscitaran entre los poderes de un mismo estado debían ser resueltas por el Poder Judicial local, por tratarse de un conflicto interno.<sup>122</sup> Asimismo, Martínez de la Torre consideraba que los conflictos entre los poderes de un mismo estado podían ser de orden administrativo o político, y que mientras los primeros debían ser resueltos por los órganos del Poder Judicial Federal, los segundos debían resolverse por un “tribunal” distinto semejante al que existía en la Confederación alemana, y que entre nosotros correspondía al Senado.<sup>123</sup>

En la sesión del 6 de noviembre se aprobaron las dos partes en que se había dividido la fracción en comentario, si bien la segunda se discutió en los siguientes términos, dada la nueva redacción presentada por la Comisión: “... ó cuando con motivo de estas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas, en este caso el Senado dictará las resoluciones necesarias con sujeción a la Constitución de la República y á la constitución y leyes de los Estados”.<sup>124</sup> A esta propuesta opuso el diputado Bas diversos argumentos, entre ellos, que algunas modalidades de conflicto correspondían a la Suprema Corte (conflictos entre estados, invasión de un estado

<sup>121</sup> *Ibidem*, pp. 662-664.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 665. En una segunda intervención insistiría en este particular, *ibidem*, pp. 675 y 676, apuntando que mientras en la primera parte son los estados mismos los que solicitan la intervención del Senado, en la segunda éste ejerce una atribución arbitraria.

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 667 y 669.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 691.

por otro, falta de acatamiento a las decisiones del gobierno de la República cuando un estado se rebelara en su contra) y que otros casos de conflicto no se habían incorporado por la Comisión.<sup>125</sup> Finalmente fue aprobada la propuesta,<sup>126</sup> quedando el siguiente texto del artículo 72, apartado B, fracción VI:

Son facultades exclusivas del Senado: Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, ó cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose á la Constitución general de la República y á la del Estado.<sup>127</sup>

Si tomamos en conjunto los elementos acabados de exponer, no resulta fácil entender si la pretensión de los diputados era el establecimiento de un control de regularidad constitucional o algo distinto. Algunos elementos expuestos pudieran llevar a concluir que ello era así, especialmente los relativos a la necesidad de resolver conflictos competenciales entre poderes y la expresa exclusión del Poder Judicial de los mismos;<sup>128</sup> otros, tales como los concernientes a la resolución de cuestiones meramente políticas o la relativa al carácter puramente estatal (interno) de los conflictos, llevarían sin embargo a la solución contraria. Formular una cuestión en abstracto poniendo énfasis en uno u otro extremo podría llevarnos a una solución equivocada. Para arribar a una conclusión, nos ayudaremos tanto de las opiniones doctrinales de la época como los casos seguidos por el Senado.

<sup>125</sup> *Ibidem*, pp. 692 y 693.

<sup>126</sup> Una parte lo fue por 117 votos a favor y 30 en contra, y la otra por 129 contra 16 (*ibidem*, pp. 697 y 698).

<sup>127</sup> En la fracción VII se dispuso que mediante una ley se reglamentaría el ejercicio de esa facultad, ley que nunca llegó a expedirse.

<sup>128</sup> Recuérdese que, como ya quedó dicho, la facultad originaria de la Suprema Corte prevista en el artículo 98 se reducía a resolver las controversias suscitadas entre un estado y otros y aquellas en que la Federación fuera parte.

Con relación a la doctrina, algunos de los autores más conocidos no emitieron opinión al respecto a la pregunta que nos hemos planteado;<sup>129</sup> sin embargo, los que sí lo hicieron no aportaron grandes ideas, salvo por parte de Juan M. Vázquez, quien sostenía que la resolución de los conflictos que surgieran entre los poderes de un mismo estado “debe resolverlas (el Senado) conforme á la Constitución general y particular, lo que equivale á aplicar el derecho en un caso dado”,<sup>130</sup>

En cuanto a los casos, Manuel González Oropeza ha identificado cinco.<sup>131</sup> El primero se dio en mayo de 1879, debido a que el gobernador de Sonora no acató la decisión del Congreso local, de dejar su cargo, aun cuando terminó interviniendo el Ejecutivo Federal en apoyo de este órgano legislativo; el segundo fue en noviembre del mismo año, debido a que el Congreso del estado prolongó su mandato un año más, y el gobernador lo desconoció, y el caso se resolvió por la vía de la desaparición de poderes; el tercero surgió en noviembre de 1880 en Coahuila, solicitándose al Senado que resolviera cuál de los dos gobernadores actuantes era legítimo; el cuarto se dio respecto de Jalisco en 1882, cuando con motivo de un conflicto derivado de la designación de un gobernador provisional, el Congreso local se dividió, dando como resultado la discusión acerca de la legitimación de las fracciones parlamentarias y la posibilidad de actuación del Senado;<sup>132</sup> finalmente, y de nuevo respecto del estado de Coahuila, el Senado resolvió en diciembre de 1884, un conflicto por la vía de la desaparición de poderes. González Oropeza considera con razón que debió

<sup>129</sup> Por ejemplo, Rodríguez, R., *Derecho constitucional*, México, Imprenta en la calle del Hospicio de San Nicolás, 1875, pp. 689 y 690; Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, Imprenta de Pérez Verdía, 1887, pp. 130 y 131; Ruiz, E., *Curso de derecho constitucional*, t. II, México, Secretaría de Fomento, 1888, pp. 157-159.

<sup>130</sup> *Curso de derecho público*, México, Imprenta de F. Mata, 1879, p. 526

<sup>131</sup> *El Senado Mexicano*, libro tres, México, Senado de la República, 1987, pp. 82 y 83.

<sup>132</sup> La decisión en este caso consistió en intervenir y ratificar al gobernador provisional previamente designado por la mayoría del Congreso.

haberse resuelto como conflicto, por conllevar la decisión de legitimidad de las legislaturas actuantes.<sup>133</sup> Dejando de lado los casos de desaparición de poderes, nos parece que la manera en la que el Senado entendió su propia competencia no conllevó un control de regularidad constitucional. Ello es así debido a que para resolverse el conflicto no se contrastaron los actos de autoridad contra las normas constitucionales ni, al parecer, hacía falta hacerlo.

Determinar si la atribución otorgada al Senado para resolver conflictos políticos entre poderes de un mismo estado implicaba o no control de regularidad constitucional, no es sencillo a partir de los elementos ya expuestos. Aun a riesgo de incurrir en el error de transpolar categorías modernas a la comprensión de una cuestión histórica, me parece que el Senado, al menos potencialmente, sí contaba con una atribución de control de regularidad constitucional. Esta afirmación no implica que cada vez que actuara en ejercicio de la atribución mencionada realizara tal tipo de control, sino que por la manera en la que estaba construida su facultad, en algunos casos podía realizar tal función. Ello es así debido a que sólo cuando el conflicto que se le hubiera planteado implicara analizar la constitucionalidad de los actos o las normas impugnadas, la función de control podía darse; por el contrario, y como se apuntó en los debates que acabamos de mencionar, si el conflicto entre los poderes se actualizaba sólo respecto de la normatividad estatal, no resultaría posible hablar de control constitucional. Es importante señalar que el hecho de que los conflictos se calificaran como “políticos” no puede ser razón para desechar la posibilidad constitucional mencionada, dado que, como también se dijo en los debates, buena parte de esos conflictos implicaban cuestiones jurídicas. Igualmente, nos parece que no puede ser razón para considerar que no se estaba ante un control de constitucionalidad el que el Senado no contara con una ley reglamentaria ni desahogara el procedimiento en forma de juicio; por el contrario, estas “ausencias” únicamente vendrían a po-

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 83.

ner en claro que una cosa eran los procesos jurisdiccionales que, por ejemplo, se seguían para resolver los conflictos entre los estados, y otra muy distinta los procedimientos no formalizados para resolver las cuestiones “políticas”. Así las cosas, me parece que mediante la facultad de resolución de los conflictos “políticos” entre poderes, el Senado estaba en aptitud de ejercer un control de constitucionalidad de actos o normas estatales que, inclusive, pudo haberlo llevado a decretar su anulación. De este modo, y bajo la condición potencial que hemos apuntado, el control legislativo sí formó parte del sistema de control de regularidad constitucional y, por lo mismo, del modelo nacional.

### III. LOS MODELOS BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Si finalmente consideramos en conjunto las soluciones de control de constitucionalidad bajo la Constitución de 1857, podemos advertir la existencia de dos de ellas. En primer lugar, la que llamaremos puramente jurisdiccional, y que funcionó de 1857 al restablecimiento del Senado. En esos años, por primera vez en nuestra historia, los únicos órganos competentes para conocer del control de constitucionalidad eran los pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, y los procesos se circunscribían al amparo y a la controversia constitucional, esta última con todas las limitaciones ya señaladas. Como ya apuntamos, esta solución daba lugar a que todas las posibilidades de control constitucional y, por lo mismo, de definición de la Constitución, se circunscribieran a las posibilidades de los correspondientes procesos o, lo que aquí es igual, a la violación de algún derecho fundamental o a lo que un estado y otro pudieran disputar, aun cuando en realidad terminó concentrándose en el juicio de amparo.<sup>134</sup>

<sup>134</sup> El segundo supuesto del artículo 98, es decir, el conocimiento de los juicios en que la Federación fuera parte, básicamente se circunscribía a procesos ordinarios, en los que, por lo mismo, no resultaba factible llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

En segundo lugar, entre el restablecimiento y 1914<sup>135</sup> existió un modelo que, conservando en su totalidad esta solución jurisdiccional, introdujo una modalidad legislativa de control. Por una parte, se mantuvo la posibilidad del control jurisdiccional mediante el amparo y la controversia; por otra, se creó la posibilidad de que el Senado interviniera a fin de anular actos o leyes de un estado en caso de que resultaran contrarios a la Constitución. La diferencia con el componente legislativo del modelo mixto generado con el Acta de 1847 consistió básicamente en que mientras en éste se podía llegar a la anulación directa de cualquier norma general emitida por el Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados, el Senado únicamente podía anular las norma de un estado en el caso en que pudiera llegarse a dar una cuestión de constitucionalidad. En lo que sería una constante del modelo de control senatorial a que tan ampliamente aludimos, su competencia estaba construida para resolver conflictos entre órganos específicos (poderes de un estado), y no así para llevar a cabo el control mismo de las normas generales emitidas por los órganos legislativos.

#### IV. EL MODELO DE CONTROL EN EL PROCESO REVOLUCIONARIO

Desde que se encuentra constituido nuestro sistema/modelo general de control de regularidad constitucional, el más grave proceso social que le ha correspondido enfrentar es, sin duda, el de la Revolución. Con independencia de si en ésta se plantearon o no complejas soluciones técnicas, cabría suponer que debido a su extensión, complejidad y, sobre todo, génesis y sentido constitu-

<sup>135</sup> La Suprema Corte suspendió sus sesiones alrededor del 25 de agosto de 1914, una vez que el día 20 anterior Carranza hizo su entrada a la ciudad de México. Al respecto, *cf.* Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a principios del siglo XX. 1901-1914*, México, Suprema Corte de Justicia, 1993, pp. 99-102; Morales Moreno, H., *El Poder Judicial de la Federación en el siglo XX. Una breve historia institucional*, México, Suprema Corte de Justicia, 2007, p. 95.

cionalista, se hicieron cuestionamientos generales al sistema/mo-  
delo en general. Por un lado, en efecto, sabemos que el origen del  
movimiento tuvo que ver en alguna medida con las condiciones  
de impartición de justicia prevalecientes en el porfiriato, lo que  
necesariamente nos conduce al cuestionamiento de las funciones  
de control de regularidad constitucional; por otro lado, y debido  
en parte a este origen, así como al ideario del movimiento final-  
mente triunfador (el carrancismo), es evidente que el tema del mo-  
delo de control de regularidad debió de resultar importante en el  
transcurso y en la culminación del propio proceso revolucionario.  
Si ponemos en unión estos dos elementos, es posible suponer que,  
como parte de las críticas al sistema de justicia porfiriana y de las  
soluciones mediante las cuales se buscó superarlas, debieron de  
haberse planteado muy diferentes críticas a la modalidad consti-  
tucional. Veamos qué aconteció en realidad entre 1900 y 1916.<sup>136</sup>

### 1. *Críticas al sistema porfiriano de control de constitucionalidad*

En ciertos materiales históricos producidos en la época por  
diversos actores individuales y colectivos se encuentran referen-  
cias importantes al modo como se concebía la justicia porfiriana,  
tanto por la vía directa de la crítica como por la indirecta de las  
soluciones propuestas para superar la situación prevaleciente.

En el número 1 de *Regeneración. Periódico Jurídico Independiente*,  
del 7 de agosto de 1900, se fijó el objetivo originario de la pu-  
blicación:<sup>137</sup> “... ayudaremos con todas nuestra fuerzas, y pese a

<sup>136</sup> En lo que sigue tomo parte del material que he utilizado para elaborar el artículo “La justicia prometida (1900-2010)”, que será publicado próximamente en la obra colectiva *La oportunidad del bicentenario: el juicio del siglo 1910-2010*, bajo la coordinación de la profesora María Amparo Casar.

<sup>137</sup> El mismo, por lo demás, se reiteró en los trabajos del Primer Congreso Liberal, celebrado el 5 de febrero de 1901 en San Luis Potosí, agregándose la idea de formar “comisiones de salud pública” para el efecto de vigilar la marcha de la administración de justicia. Al respecto, *cf.* Cockcroft, J. D., *Precursores intelectuales de la Revolución (1900-1913)*, M. E. Barrales (trad.), México, SEP-Siglo XXI, 1985, pp. 92 y 93.

quien le pesare, a todos aquellos que en lugar de recibir justicia de las autoridades judiciales, hayan recibido, con mengua del derecho y de la moral, la vergüenza de una derrota injusta”.<sup>138</sup> En esta primera crítica y en prácticamente la totalidad de las formuladas en los primeros años del movimiento originariamente liberal y más tarde determinado por el llamado “magonismo”,<sup>139</sup> las críticas a la justicia porfiriana eran de un carácter que bien podemos llamar “procesal”,<sup>140</sup> *i. e.* la dirigida al conjunto de instituciones establecidas para permitir la resolución de cierto tipo de conflictos sociales mediante la realización de las condiciones procesales que se estimen propias del litigio de que se trate (amparo, civil, penal, etcétera). Esta misma línea crítica sería asumida en los posteriores principales pronunciamientos liberales. En el manifiesto del club liberal “Ponciano Arriaga”, del 27 de febrero de 1903, se habla de la necesidad de hacer resurgir las instituciones legadas por los constituyentes de 1857; de restablecer la rectitud judicial y de lograr que todos los sujetos, en particular el fraile, el tirano y el militar quedaran sujetos “a la barra de la justicia”.<sup>141</sup> Asimismo, en el programa del Partido Liberal, del 1o. de junio de 1906, las determinaciones relacionadas directamente con la justicia son solamente dos: la supresión de los tribunales militares en

<sup>138</sup> Bartra, Armando (comp.), *Regeneración 1900-1913*, México, Hadise, 1972, pp. 90 y 91.

<sup>139</sup> Para esta evolución, *cfr.* Guerra, François-Xavier, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, t. II, trad. de S. Fernández Bravo, México, FCE, 1995, p. 35, principalmente; Cockcroft, J. D., *Precursores intelectuales de la Revolución (1900-1913)*, pp. 161-191.

<sup>140</sup> Por vía de ejemplo, *cfr.* los trabajos recogidos en el capítulo “La administración de justicia” en la compilación hecha por Manuel González Ramírez bajo el título *Epistolario y textos de Ricardo Flores Magón*, México, FCE-SEP-CREA, 1984, pp. 19-28.

<sup>141</sup> Salvo que se indique otra cosa, para las citas de planes, programas, manifiestos, etcétera, hemos seguido los textos de la obra *Planes de la Nación Mexicana*, México, Senado de la República-El Colegio de México, 1987, especialmente en sus volúmenes 6 y 7.

tiempos de paz (punto 9) y “hacer práctico el juicio de amparo, simplificando los procedimientos” (punto 41).

De entre los partidos políticos que se constituyeron antes de 1910 cabe revisar lo propuesto por el llamado Democrático, el que con independencia de sus orígenes e intenciones,<sup>142</sup> en su Programa del 20 de enero de 1909 estableció como punto VI el “respeto a la libertad y a la vida del hombre” (lo que comprendía una serie de reformas constitucionales y legales en materia del debido proceso penal), y como punto VII la “moralización de la justicia” (lo que conllevaba dotar a los tribunales de respetabilidad e independencia y a lograr que las designaciones judiciales fueran hechas por el Congreso, y nunca por el presidente). El segundo fue el Partido Nacional Anti-Reeleccionista, en cuya declaración de principios y plataforma de trabajo, del 22 de mayo de 1909, no se hace alusión expresa al tema de la justicia. Sin embargo, al constituirse el 9 de julio de 1911 el Partido Constitucional Progresista a partir del Nacional Anti-Reeleccionista, se retomó el programa del primero y se adicionaron algunas “cláusulas”, siendo las tres primeras de importancia en el tema que venimos tratando:

I. Reformas a la organización de los tribunales federales y especialmente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con el objeto de facilitar el buen despacho de los negocios. II. Reformar las leyes de procedimientos en materia civil y penal, a fin de hacer más expeditos el despacho de los negocios en materia civil y dar mayores garantías a la libertad individual. III. Reestablecimiento del juicio de amparo en materia civil en toda su amplitud, anteriormente restringida para servir a los intereses de la tiranía.

¿Qué encontramos en los programas o manifiestos de estos dos partidos políticos? Primero, la idea de que la justicia habría de mejorar a partir de los cambios que se hicieran a la administración de justicia y, de manera más particular, que se hicieran para mejorar la condición de independencia de quienes debían

<sup>142</sup> Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, cit., t. II, pp. 107-109.

impartirla, y segundo, y desde el otro punto de vista de nuestras reflexiones, la falta de vinculación entre esa administración de justicia y las posibilidades de transformación de la realidad, fuera ésta socioeconómica (trabajadores y campesinos), política (elecciones) o, inclusive, el respeto a las “garantías individuales”. Este último aspecto es relevante, pues en este último grupo de pronunciamientos, al igual que en los del Partido Liberal, el desarrollo de tales derechos casi exclusivamente pasaba por la vía de las reformas constitucionales y de la emisión de leyes; igualmente, las reformas al amparo eran vistas como un medio para la más amplia protección de esos derechos previamente “desarrollados” por el legislador, ello con independencia de que la mayoría de los amparos promovidos en esa época estuvieran relacionados con la llamada “materia judicial”.<sup>143</sup>

Si consideramos lo hasta aquí dicho en relación con la pregunta que tenemos formulada, resulta que las críticas que desde los planes y programas políticos se hicieran a la justicia eran, por decirlo, de carácter interno: estaban referidas al funcionamiento procedimental de la justicia y, por lo mismo, su horizonte estaba limitado a plantear su mejoramiento. Este punto de vista adoptado en los pronunciamientos puede complementarse y corroborarse, a su vez, por la visión que otros actores de la época tenían de la justicia, sus funciones y soluciones.

En un artículo conocido y feroz (“El segundo capítulo de cargos concretos”) publicado en *El Partido Democrático* el 30 de octubre de 1909, Luis Cabrera analizaba la importancia de los puestos públicos en el gobierno de Porfirio Díaz. La técnica utilizada por Cabrera fue establecer una breve conceptualización de su objeto de estudio, para luego pasar revista a la manera como los cargos estaban otorgados en diversas dependencias o poderes públicos. Al analizar a la Suprema Corte, afirmaba: “Nos abstenemos de analizar los puestos de Ministros de la Suprema Corte porque habiendo quedado reducido este Tribunal a la categoría de una

<sup>143</sup> Para una cuantificación de este último aspecto, *cfr.* Rabasa, Emilio, “El artículo 14. Estudio constitucional”, *cit.*, pp. 103-110.

dependencia de la Secretaría de Justicia, esos puestos no son ya los prestigiados cargos de antes, sino que quedan convertidos humildemente a la clase de los que se piden y se obtienen más o menos como los demás ascensos en la escala de la judicatura”.<sup>144</sup>

En la misma línea de argumentación de Cabrera, diversos autores encontraron que la actuación de los tribunales se hallaba estrechamente relacionada con la “mecánica porfirista”. Es decir, los males de los tribunales radicaban en su falta de independencia, y ésta, a su vez, era determinada por la dinámica de las relaciones de poder creadas en el régimen: los científicos, las elites y sus abogados, Díaz mismo, sus jefes políticos o las condiciones de corrupción generalizada vividas en el país. Ejemplos de la segunda posibilidad es el trabajo de Antonio Manera, publicado en 1911, quien sostuvo que el descrédito de la impartición de justicia derivaba de la manera como la “aristocracia” controlaba los tribunales,<sup>145</sup> o el complejo *Esbozo de la historia de los primeros diez años de la Revolución agraria de México (1910-1920)* de Andrés Molina Enríquez, en el que sostenía la enorme importancia de los abogados en el manejo de los tribunales y la opresión generada desde el derecho.<sup>146</sup> Señalamiento directo de la tercera posibilidad lo daba Alfredo Breceda en su *México revolucionario*, quien hablaba de la subordinación de la magistratura al dictador,<sup>147</sup> así como López-Portillo y Rojas en su *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, al señalar que el presidente era el que directamente designaba a

<sup>144</sup> Artículo recogido en las *Obras políticas del Lic. Blas Urrea*, México, Imprenta Nacional, 1921, p. 99. Se cita por la edición facsimilar del INEHRM, México, 1985.

<sup>145</sup> *El antiguo régimen y la Revolución*, México, La Europea, 1911, p. 198. Más recientemente, Zea, Leopoldo, *El positivismo en México. Nacimiento, apogeo y decadencia*, México, FCE, 1981, p. 431.

<sup>146</sup> México, Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, 1932, pp. 67, y 141 y 142. En el mismo sentido, Sáez, C., “La élite dividida”, recogido en *Así fue la Revolución mexicana. Crisis del porfirismo*, México, CONAFE, 1985, p. 121.

<sup>147</sup> Tomo I, Madrid, Tipografía Artística, 1920, p. 35. Se cita la edición facsimilar del INEHRM, México, 1985.

los ministros y mandaba la lista a la Cámara para que la aprobara, acción que se repetía posteriormente con la designación de los jueces y magistrados.<sup>148</sup> Ejemplo de la cuarta asignación causal es el libro *México bárbaro*, de Turner, quien sostuvo que el sistema político mexicano era “el sistema de Díaz”, es decir, una forma de gobierno absolutista en la que él era la piedra angular gracias a la fuerza militar, al fraude electoral y al control de la prensa. De ahí su conclusión: “El régimen de Díaz es muy fácil de entender una vez que se ha explicado. El Presidente, el gobernador y el jefe político son tres clases de funcionarios que representan todo el poder en el país: en México no hay más que un solo poder gubernamental: el Ejecutivo. Los otros dos poderes sólo figuran de nombre...”.<sup>149</sup> Ejemplo de la última consideración lo encontramos en la obra de José R. del Castillo publicada en 1915:

Quando el incondicionalismo hizo su aparición, los fueros de la Corte comenzaron a mermarse a tal grado, que en sus postrimerías vinieron a ser casi nulos... La Corte vino decayendo día por día, falta de independencia, de soberanía y de libertad de acción; y fue una de las principales causantes de su apocamiento la calidad y condición de los hombres que paulatinamente iban ocupando aquellos sillones de ministros augustos de la Justicia federal.<sup>150</sup>

De lo anterior podemos concluir que para los pensadores de la época, la justicia era inadecuada, porque no funcionaba conforme a ciertos entendimientos canónicos relacionados con la autonomía de los órganos y la independencia de sus titulares. La corrección de tales males habría de producir un adecuado funcionamiento de la justicia en sí misma considerada, ello con in-

<sup>148</sup> Se cita la edición publicada por Porrúa en 1975 al original de 1921, pp. 330-332.

<sup>149</sup> De entre las muchas ediciones de esta obra citamos por la publicada en México por Quinto Sol en 1985, p. 107.

<sup>150</sup> *Historia de la revolución social de México. Primera etapa. La caída del General Díaz*, México, s/c, 1915, p. 101. Se cita la edición facsimilar del INEHRM, México, 1985.

dependencia de que en otros ámbitos de la vida nacional pudiera lograrse, primordialmente por la vía legislativa, la realización de una “justicia material” en favor de quienes menos tenían. ¿Qué se hizo con las críticas y con las propuestas de soluciones dentro del primer proceso revolucionario? ¿Qué otras críticas y soluciones aparecieron en la etapa maderista? ¿Cómo se desarrollaron las ideas sobre la justicia con las que, finalmente, se habría de llegar al proceso constituyente en 1916?

## 2. *Las propuestas revolucionarias*

Por paradójico que parezca, una vez iniciada la Revolución, el funcionamiento concreto de la justicia dejó de ser un tema primario de preocupación. En el bando revolucionario, la justicia que se aplicaba fue la revolucionaria;<sup>151</sup> en el federal fue la “federal”.<sup>152</sup> Ambas trataban de imponerse respecto de la otra, y la manera de verla no podía ser sino en el contexto general crítico hacia la totalidad del orden jurídico que estaba tratándose de destruir. Dicho en otros términos, la justicia era una parte más específica de la lucha por lograr la eficacia general de los dos órdenes normativos en disputa. ¿Qué sentido tendría, por ejemplo, preguntarse por la buena marcha de la justicia en la presidencia de Victoriano Huerta si se trataba de reducirlo militarmente e imponer un orden jurídico distinto al que lo sostenía y daba algún viso de legalidad? Más adelante, ¿qué relevancia tendría para Villa o Zapata preguntarse por el funcionamiento del orden revolucionario generado bajo la jefatura de Carranza cuando, nuevamente, de lo que se trataba era de derrotar al enemigo en toda la extensión del término?

<sup>151</sup> Para una interesante descripción de la “justicia revolucionaria” ligada con la Convención, *cfr.* Barrera Fuentes, F. (comp.), *Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria*, 3 tomos, México, INEHRM, 1964-1965.

<sup>152</sup> Para una consideración general de la Suprema Corte entre 1911 y 1914, *cfr.* Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a principios del siglo XX. 1901-1914*, México, Suprema Corte de Justicia, 1993, pp. 235 y ss.

Lo que resulta mucho más importante dentro del periodo revolucionario<sup>153</sup> es considerar el conjunto de propuestas que los grupos en disputa hicieron, dicho de manera periódica, para superar la crisis de la justicia del porfiriato, para representarse sus propios modelos de justicia y para establecer las soluciones concretas que permitieran la operatividad de tales modelos, especialmente en materia de control de regularidad constitucional. Por esta razón, las fuentes que habremos de considerar en este periodo son el conjunto de planes, manifiestos, programas y propuestas hechos, primordialmente, por los actores revolucionarios o los sociales vinculados con la Revolución.

A efecto de presentar íntegramente las propuestas y promesas de esta etapa, las sintetizaremos en tres periodos. El primero de ellos es el que va del Plan de San Luis hasta la Decena Trágica, es decir, del 5 de octubre de 1910 a febrero de 1913. En las consideraciones iniciales del Plan de San Luis Potosí se expresaba que en México, "... la justicia, en vez de impartir su protección al débil, sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la Justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente...". En la parte propositiva del Plan únicamente se recogen dos consideraciones en materia judicial: la declaración de nulidad de las elecciones de, entre otros funcionarios, los integrantes de la Suprema Corte verificadas en el mes de julio anterior,<sup>154</sup> así como el reconocimiento de validez de, también entre otros, los fallos de los tribunales que hubieran sancionado el manejo de fondos de la administración

<sup>153</sup> Repito que lo anterior no significa que carezcan de importancia los órdenes jurídicos generados por las diversas fuerzas que dentro del proceso revolucionario fueron creando sus propias condiciones de eficacia. Simplemente, lo que aquí queremos dejar en claro es que no resultan de importancia las críticas hechas a los sistemas de impartición de justicia del bando contrario, en tanto las mismas se insertaban en un contexto crítico mucho más amplio y complejo.

<sup>154</sup> La convocatoria y los resultados de las elecciones se encuentran en Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a principios del siglo XX. 1901-1914*, cit., p. 253.

porfirista en todos los ramos.<sup>155</sup> Como más adelante trataremos de explicarlo, no deja de llamar la atención el que un Plan de esta importancia haya sido tan escueto en el desarrollo de un tema identificado como central en el combate a la tiranía, pues básicamente estaba postulando la sustitución de las personas titulares de los órganos de justicia, como si de ellas dependieran todos los males de ésta.<sup>156</sup>

En 1911 se constituyeron diversos partidos políticos con motivo del levantamiento maderista. El primero fue el Nacional Independiente de la República, en cuyo Manifiesto, del 5 de mayo, se hablaba de la necesidad de contar con un Poder Judicial independiente, lo que, a su vez, únicamente podría lograrse mediante tres condiciones: inamovilidad, responsabilidad y remuneración adecuada.<sup>157</sup> El segundo fue el Católico Nacional, creado en el mes de mayo, el cual determinó en el punto V de su Programa el compromiso para que “se establezca la inamovilidad del Poder Judicial, como la mejor garantía de su independencia, y el medio más eficaz de establecer y consolidar la paz de la República”.<sup>158</sup> El tercero fue el Liberal Progresista, el que en su Programa del 10. de junio declaraba que el respeto y sumisión a la ley debía darse para que “la justicia sea la norma inmaculada de todos los actos sociales”, tema que debería discutirse en asamblea al día siguiente. A su vez, el Partido Popular Evolucionista de Vera

<sup>155</sup> La razón de esta determinación obedecía a la propuesta de formación de “comisiones de investigación” para determinar la responsabilidad de los correspondientes funcionarios.

<sup>156</sup> Esta carencia se hizo todavía más evidente en las llamadas reformas al Plan de San Luis, conocidas como Plan de Tacubaya, del 31 de octubre del mismo 1911, ya que nada dicen en materia de justicia.

<sup>157</sup> Nuevamente, las vías mediante las cuales se estimaba necesario lograr los cambios eran estrictamente las legislativas, entendidas éstas en el sentido lato de modificaciones a la Constitución y a las leyes, tal como se establece de manera expresa en la parte final del Manifiesto en comentario.

<sup>158</sup> Sobre la posición política general de este Partido, *cf.* O'Dogherty, L., “La Iglesia católica frente al liberalismo”, en Pani, Erika (coord.), *Conservadurismo y derechas en la historia de México*, t. I, México, FCE-Conaculta, 2009, pp. 386-390.

Estañol señalaba en su Programa del 5 de junio de 1911, la necesidad de dotar al Poder Judicial de independencia real y efectiva, “la cual sólo puede obtenerse suprimiendo su origen electivo y mediante la inamovilidad de los magistrados y los jueces, acompañada de una ley efectiva de responsabilidades”. El Partido de la Educación Cívico-Democrática del Pueblo sostenía en el Programa dado en Hermosillo el 24 de junio, la necesidad de velar por la efectiva independencia del Poder Judicial, “trabajando porque se cumplan las leyes relativas a responsabilidades”. En el mismo mes de junio, el Partido Liberal Puro manifestaba que la justicia se convirtió en instrumento de la tiranía, y se puso al servicio de indebidas influencias, de ahí que para mejorarla se debiera revisar la Ley de Amparo (punto IV) y elegir mediante voto directo a los integrantes del Poder Judicial (punto IX).

Finalmente, y como ya se mencionó, al constituirse el 9 de julio de 1911 el Partido Constitucional Progresista se retomó el Programa del Nacional Anti-Reeleccionista, adicionándose tres cláusulas en materia de justicia: reformar la organización de los tribunales federales a fin de facilitar el mejor despacho de los negocios; reformar las leyes de procedimientos en materia civil y penal y reestablecer el juicio de amparo en materia civil en toda su amplitud. Tal como lo mencionamos al tratar los programas de los dos partidos constituidos en 1909, en estos últimos se presentan los mismos límites: la justicia mejoraría si cambiaban ciertos aspectos de la administración de justicia, particularmente en lo relativo al juicio de amparo, pero, sobre todo, a la independencia de sus titulares, no dándose ningún tipo de vinculación entre esa administración y la transformación de la realidad que se vivía.

Aunado a lo anterior, el 11 de diciembre del mismo 1911 se expidió el Plan de Ayala. En su parte inicial se exponía como fundamento el hecho de que Madero no había llevado a feliz término la Revolución, “... puesto que dejó en pie la mayoría de los poderes gubernativos y elementos corrompidos de opresión del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz, que no son ni pueden ser en manera alguna la representación de la Soberanía Nacional...”. A pesar

de lo anterior y de sus condiciones y propósitos de expedición,<sup>159</sup> se hizo alusión a cuestiones relacionadas con la administración de justicia, al señalarse que al triunfo de la Revolución se designaría un presidente interino, que convocaría a elecciones para la organización de los poderes federales (punto 12). De un modo más sustantivo, en el punto 6o. se dispuso que los terrenos, montes y aguas usurpados a la sombra “de la justicia venal” entrarían en posesión de los pueblos o ciudadanos que contaran con título, de manera que los usurpadores que se consideraran con derecho “lo deducirían ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución”. El último pronunciamiento relevante emitido con anterioridad al levantamiento huertista fue el Manifiesto de Pascual Orozco, del 25 de marzo de 1912. En él vuelven a hacerse consideraciones respecto a la legitimidad de los poderes públicos en tanto, se dice, reconozcan la Revolución y actúen de conformidad con los puntos relevantes del propio Manifiesto (puntos 14 y 15).

Vistos en conjunto los textos de esta etapa, es evidente que en algunos de ellos se hizo alusión a las condiciones de autonomía e independencia judiciales; en otros se aludió a la necesidad de “mejorar” el juicio de amparo; en algunos más, a las condiciones de legitimidad de los poderes judiciales (especialmente del federal), y en pocos no se hizo referencia a la justicia en modo alguno.<sup>160</sup> Lo que puede explicar esta variedad de soluciones es el

<sup>159</sup> Sobre estas condiciones de expedición, *cf.* Womack, John, *Žapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1969, pp. 126 y 127; Gilly, Adolfo, *La Revolución interrumpida*, México, Era, 2007, pp. 95-99.

<sup>160</sup> En mayo de 1911, el secretario de Justicia, Demetrio Sodi, presentó una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de facultar a la Suprema Corte a llevar a cabo los nombramientos de los juzgadores federales. En un estudio elaborado en 1912 (*Procedimientos federales. Contiene el estudio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles*, México, Secretaría de Fomento), el propio Sodi proponía que las sesiones del Pleno de la Suprema Corte fueran públicas, para favorecer la impartición de justicia y el conocimiento de la jurisprudencia. En 1912, Eduardo Pallares publicó su trabajo *Reformas urgentes a la administración de justicia*,

momento revolucionario en el que se hacen las propuestas. Entre 1910 y comienzos de 1913, la preocupación primordial de las diversas fuerzas revolucionarias estaba encaminada a lograr, más que la disolución de los poderes federales, el cambio de sus titulares, así como la introducción de ciertas reformas para dotarlos de las mencionadas autonomía e independencia.<sup>161</sup> Por lo mismo, y salvo por lo que se refiere fundamentalmente al Plan de Ayala, no se entendía que los problemas sociales debieran resolverse a partir de cambios radicales, sino más bien mediante el perfeccionamiento de las instituciones y condiciones imperantes en materia de impartición de justicia. En el Manifiesto emitido a la nación por Emiliano Zapata el 20 de octubre de 1913 se hizo una especial consideración en materia de justicia, que, efectivamente, trasciende los aspectos procesales a que hemos venido aludiendo. Ahí se estableció que el Ejército Libertador del Sur y Centro no arriaría su bandera hasta no poder garantizar "... el advenimiento de una era de paz que tenga *por base la justicia* y como consecuencia la libertad económica".<sup>162</sup>

Lo dicho en la parte final del párrafo anterior va a ser aplicable, en buena medida, a lo acontecido en el periodo que va de la Decena Trágica<sup>163</sup> a la llamada "escisión de la Revolución", que

en el cual habla de la necesidad de garantizar su autonomía y la independencia de los juzgadores, el otorgamiento de mejores remuneraciones, el rompimiento del formulismo, una adecuada cultura jurídica que salve a aquella del descrédito, así como lograr una mejora sustancial en los procesos, incluido el amparo. Los tres documentos pueden consultarse en Cabrera, L., *La Suprema Corte de Justicia, la Revolución y el Constituyente de 1917 (1914-1917)*, México, Suprema Corte de Justicia, 1994, pp. 153-156 y 110-116, respectivamente.

<sup>161</sup> Sobre este problema general de las revoluciones y como vía de defensa de la maderista frente a las críticas de Vera Estañol al Plan de San Luis con motivo de la constitución del Partido Popular Evolucionista, *cfr.* Cabrera, Lucio, "La Revolución es la Revolución", recogido en *Obras políticas del Lic. Blas Urrea*, pp. 230 y ss.

<sup>162</sup> Énfasis añadido.

<sup>163</sup> En el contexto de ese 1913 no deja de ser interesante mencionar lo señalado en el curioso libro de Antonio Enríquez, dedicado a Félix Díaz, Huerta, Mondragón, León de la Barra, Vera Estañol, Esquivel Obregón y Rabasa (*Dic-*

suele ubicarse en el mes de noviembre de 1914.<sup>164</sup> Tan pronto como el mismo 19 de febrero de 1913 el Congreso del Estado de Coahuila promulgó el decreto 1421, en el cual, primordialmente, se desconoció a Huerta como jefe del Ejecutivo y se otorgaron facultades extraordinarias al gobernador del estado en todos los ramos de la administración para armar fuerzas a fin de sostener el orden constitucional de la República.<sup>165</sup> A este decreto siguió la circular emitida el mismo día 19 por Carranza, en la cual excita a la población a secundar el levantamiento dirigido, exclusivamente, en contra del usurpador Huerta.<sup>166</sup> En el Manifiesto emitido por Carranza como gobernador de Coahuila el 4 de marzo siguiente, el objetivo de la convocatoria armada tuvo como ligero agregado la restauración del orden constitucional mediante “el desconocimiento absoluto de todos los actos, acuerdos y determinaciones del pseudo-gobierno federal”.<sup>167</sup> El 27 del mismo mes de marzo se emitió el conocido Plan de Guadalupe, cuya parte considerativa establecía, entre otras cosas, que el Poder Judicial reconoció y amparó a Huerta en contra de leyes y preceptos constitucionales, de ahí que se desconociera a dicho Poder (punto

*tadura presidencial o parlamentarismo democrático*, México, Imp. A. Enríquez), pues señala la necesidad de que los órganos de administración de justicia dejaran de considerarse “poderes políticos” (ello debido al origen electoral de sus integrantes), por lo que proponía una reforma constitucional que eliminara la elección popular, elevara sus sueldos y garantizara su inamovilidad (pp. 40-48).

<sup>164</sup> Ulloa, Berta, *La revolución escindida*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 19-38.

<sup>165</sup> El documento se encuentra en Aguirre Berlanga, Manuel, *Revolución y reforma. Génesis legal de la Revolución constitucionalista*, libro primero, México, Imprenta Nacional, 1918, pp. 27 y 28 del apéndice. Se cita la edición facsimilar del INEHRM, México, 1985.

<sup>166</sup> *Ibidem*, pp. 29-31 del apéndice.

<sup>167</sup> *Ibidem*, pp. 31-34 del apéndice. En el Manifiesto emitido en los mismos tiempos que los pronunciamientos carrancistas que venimos señalando, la Primera División del Ejército Constitucionalista del Estado de Sonora declaraba el 12 de marzo de 1913 su rechazo al derrocamiento del gobierno usurpador y señalaba que logrado ese fin, “... la fuerza de la persuasión nos indicará el camino que debemos seguir para restablecer la paz y consolidar la República”.

2o.) y se previera que al consolidarse la paz se convocaría a la elección de sus titulares (puntos 6o. y 7o.).

Hay una línea interesante a explorar en materia de justicia en los discursos pronunciados por Carranza el 24 septiembre de 1913 en Hermosillo, el 29 de noviembre de 1915 en Matamoros y el 26 de diciembre del mismo año en San Luis Potosí.<sup>168</sup> En el primero de ellos, después de describir los orígenes de la tiranía y de la Revolución, señalaba:

... pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada, a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es sólo repartir la tierra y las riquezas nacionales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir la riqueza nacionales; es algo más grande y más sagrado; *es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos; para establecer el equilibrio de la conciencia nacional.*<sup>169</sup>

El referido discurso de Matamoros tiene una entrada semejante en cuanto a la relación de causas y orígenes de la Revolución. Después, se hace la relación del sentido revolucionario: con la misma se ganó “el restablecimiento de la justicia y del derecho, y esta lucha servirá de ejemplo para que esos pueblos (los de América Latina) formen sus soberanías, sus instituciones y la libertad de sus ciudadanos”. Finalmente, en el de San Luis Potosí insiste en algunas de las ideas anteriores, especialmente en la necesidad de que, al cese de la lucha armada, “es preciso que reine en la tierra la justicia”.

<sup>168</sup> Se encuentran en Villarello Vélez, Ildefonso, *Historia de la Revolución mexicana en Coahuila*, México, INEHRM, 1970, pp. 284-300. Dada su importancia, estos discursos han recibido el nombre de “doctrina Carranza”, tal como, siguiendo a Isidro Fabela, lo señala Jesús Silva-Herzog en su *Trayectoria ideológica de la Revolución mexicana*, México, Sep-Setentas, 1973, pp. 69 y 82.

<sup>169</sup> Énfasis añadido.

Además de las normas del Estado revolucionario a que antes aludimos, entre 1914 y 1917 se expidieron otras de significación.<sup>170</sup> De importancia para nosotros es el decreto del 28 de septiembre de 1915, mediante el cual Carranza derogó la reforma constitucional del 12 de noviembre de 1908, por la que, y con base en el principio de definitividad, se limitó la procedencia del amparo en contra de sentencias dictadas en asuntos judiciales del orden civil.

Otro tema a considerar son los trabajos de la “Gran Convención de generales, gobernadores y jefes constitucionalistas”, iniciados el 1o. de octubre de 1914 en la ciudad de México.<sup>171</sup> Dejando de lado muchas de las vicisitudes de la Convención, en la sesión del 11 de febrero de 1915 en Cuernavaca, en la que el encargado del Ejecutivo, Roque González Garza, dio lectura al Manifiesto a la Nación que se había redactado anteriormente en Aguascalientes. En el mismo Manifiesto se señaló que la consumación de la obra revolucionaria pasaba por la destrucción de las viejas fórmulas y las antiguas leyes, evitando “que el respeto reverencial y ceremonioso a las pasadas instituciones, ocasione un nuevo y definitivo entorpecimiento de la obra revolucionaria”. Concretamente, en el punto séptimo se estableció como parte del programa mínimo, reorganizar sobre nuevas bases al Poder Judicial para obtener “la independencia, aptitud y responsabilidad efectiva de sus funcionarios”. En la parte final del Manifiesto se señaló que el mismo habría de desarrollarse y ampliarse en el Programa de Gobierno que la Convención habría de aprobar.<sup>172</sup>

Este último fue presentado a la asamblea en la sesión celebrada en Cuernavaca el 3 de marzo de 1915, con el nombre de “Proyecto de programa de reformas políticas sociales de la

<sup>170</sup> Todas éstas se encuentran recogidas también en Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia, la Revolución y el Constituyente de 1917 (1914-1917)*, pp. 165, 166, 182, 187, 188 y 167-169, respectivamente.

<sup>171</sup> *Cfr. Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria*, t. I, pp. 46 y 47.

<sup>172</sup> *Ibidem*, t. II, pp. 355-357.

Revolución”.<sup>173</sup> Los puntos relativos a la justicia fueron cinco: la prevención del modo de elegir a los integrantes de los poderes judiciales y de los ministros de la Suprema Corte (punto VII); facultar a la Corte para decidir en última instancia y a solicitud de los electores sobre la validez de las elecciones de los poderes de los estados (punto XI); establecer procedimientos judiciales adecuados para castigar a los enemigos de la Revolución (punto XVII); establecer las bases de un nuevo Poder Judicial en términos semejantes a los del Manifiesto mencionado en el párrafo anterior (punto XIX) y modificar los códigos para lograr una expedita administración de justicia. Salvo en lo que hace al agregado del punto 6o. del Plan de Ayala, verificado en la sesión del 8 de marzo,<sup>174</sup> el Programa de la Convención no fue mayormente explícito en materia de justicia, limitándose a insistir en su carácter de medio de resolución al cual debiera dársele una mejorada en sus condiciones de operación.<sup>175</sup> A diferencia de los documentos de la etapa anterior, en ésta y, particularmente en la Convención, destaca la falta de alcance de las propuestas de un programa que, se supone, desarrollaría el ideario de ese segmento de la Revolución.<sup>176</sup> Una vez más, y hecha la excepción señalada, la cuestión de la justicia se reducía al desarrollo de las citadas condiciones de autonomía, independencia y debido proceso, sin hacerse alusión alguna al tema de la modalidad constitucional.

Respecto del tercer periodo, ¿qué elementos importantes aparecieron en materia de justicia entre noviembre de 1914 y el

<sup>173</sup> *Ibidem*, t. III, pp. 128-130.

<sup>174</sup> *Ibidem*, t. III, pp. 160 y 161.

<sup>175</sup> Cabe mencionar que los preceptos propuestos fueron aprobados sin mayores cambios en diversas sesiones.

<sup>176</sup> En relación con el Plan de Guadalupe, Luis Barrón ha argumentado recientemente y, a mi parecer de manera convincente, que la falta de provisiones concretas en el mismo sobre el modo de llevar a cabo la Revolución es explicable en términos cabreristas: la Revolución *es* la revolución y, por lo tanto, el Plan daba las bases de su legitimidad, pero la concreción de los objetivos sólo podía darse, por decirlo así, al ritmo de los propios acontecimientos (*Carranza. El último reformista porfiriano*, México, Tusquets, 2009, pp. 185 y 186 y 202, especialmente).

10. de noviembre de 1916?<sup>177</sup> Entre varios que vale la pena señalar se encuentran dos modificaciones al Plan de Guadalupe. La primera de ellas dada en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, consistió en que en el artículo 20. se dispuso que el Primer Jefe y Encargado del Poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor durante la lucha,

todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; ... base para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; ... reformas al procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; ... y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley (art. 20.).

La segunda modificación al Plan de Guadalupe se dio el 15 de septiembre de 1916; dispuso la celebración de un congreso constituyente, así como las condiciones de integración, celebración y duración de sus trabajos, sin agregarse determinación alguna específica en materia de justicia.

La diferencia entre estos dos importantes documentos es evidente: el primero de ellos se da en el contexto de los trabajos de la Convención y, por lo mismo, debía pasar de la mera postulación del rompimiento revolucionario a la formulación de un programa, al menos, que contrastara con lo que en aquella se estaba concluyendo; el segundo se da una vez que el triunfo había llegado y, por ende, era la preparación, si bien sobre la marcha, del

<sup>177</sup> Desde el punto de vista jurídico, está el ya citado *Anteproyecto de reformas a la Constitución de 1857*, de José Diego Fernández, en cuyo prólogo, escrito por Agustín Aragón y Fernando González Roa, se señalaban que la manera de mejorar la situación del Poder Judicial era mediante las modificaciones a los procesos de protesta y designación de sus integrantes (pp. 13 y 15).

Congreso que habría de aprobar las reformas a la Constitución en vigor. En el devenir carrancista, las modificaciones de 1914 son la primera y tal vez única propuesta material respecto de lo que posteriormente serían el Informe y el Proyecto presentados en el Congreso de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916.

### 3. *El resultado revolucionario*

Si tomamos en conjunto y salvamos algunas diferencias entre las diversas propuestas, y por el momento dejamos de lado las soluciones dadas en materia laboral, el análisis de las fuentes consideradas permite llegar a las siguientes conclusiones: primera, los males de la justicia eran los males de la administración de justicia; segunda, los males de esta última se corregirían con reformas constitucionales y legislativas que garantizaran, en términos bastante canónicos, las mencionadas autonomía e independencia, por la vía de las designaciones apolíticas, las remuneraciones adecuadas y la estabilidad en el cargo, y, tercera, el acceso a la justicia se mejoraría a través de las reformas pertinentes a las leyes procesales, especialmente por la simplificación de los procesos, en particular el de amparo.

De alguna manera, no deja de llamar la atención la pobreza de las consideraciones emitidas en materia de justicia por la gran mayoría de los participantes en el proceso revolucionario. Las soluciones aportadas eran, desde luego, predominantemente internas, es decir, encaminadas a *ajustar* algunos de los problemas más gruesos del modelo que se había ido construyendo a partir de la Constitución de 1857. Lo que, sin embargo, denota esta posición general es una especie de fetichismo, por decirlo así, respecto de aquella norma suprema y de las normas secundarias creadas a partir de ella, en el sentido de que lo inadecuado no era tanto el modelo general existente, sino, desde luego, el modo en que la política porfirista lo había intervenido. Por ello, soluciones como la forma de designaciones, las remuneraciones, la simplificación de los procesos (incluido el amparo) o la conveniencia de las sesio-

nes públicas, por ejemplo, no eran sino ajustes a una concepción que, por lo mismo, seguía resultando aceptable. Finalmente, no estaba mal la administración de justicia, sino quienes, por sus raíces porfiristas y huertistas, la habían desempeñado.

Dicho lo anterior, ¿por qué, si la justicia había sido un tema reiterado en el discurso y en la dinámica revolucionaria, fue tan pobre en términos de las promesas de justicia hechas, al menos, hasta el momento constituyente? La razón consiste en que el horizonte de la crítica y de las soluciones fue puramente procesal, tal como lo acabo de apuntar. Si bien es cierto que en ese proceso revolucionario se dieron fuertes reivindicaciones sociales y salvadas las señaladas excepciones, éstas no se ligaron a la justicia o, si se quiere, a la marcha de la administración de justicia. Como hemos apuntado, prácticamente la totalidad de los revolucionarios estimaban que la justicia social debía realizarse por vía legislativa, dándole a sus productos un carácter prácticamente transformador de la realidad; por lo mismo, a la administración de justicia se le otorgó un carácter instrumental y secundario. La manera en la que la desvinculación anterior pudo haberse evitado consistía en la posibilidad de que la justicia procesal hubiera sido vista como un medio para lograr la justicia sustantiva. Esto, a su vez, pasaba por la posibilidad de entender que los jueces podían realizar los postulados materiales a que aludían planes, programas o manifiestos y, finalmente, las normas jurídicas. Es decir, el juez no suponía que su función se limitaba a asignar, mediante una sentencia, aquello que el derecho legislador previamente le hubiera asignado a alguien, sino a otorgar a aquel que solicitaba justicia, aquello que le correspondía de conformidad con las nuevas normas. Evidentemente, esta consideración pasaba por la asignación a los juzgadores, de una posición diversa, lo que desde luego no puede darse por mero cambio orgánico o procesal, sino más bien por la reasignación de funciones normativas.