

## IV

## LA SUPREMA CORTE EN LA POLITICA

La Suprema Corte nació como una corporación cuyas facultades políticas se concibieron como más importantes que las de carácter estrictamente judicial, de fallar controversias de orden civil o penal, por las suspicacias de que en otro lugar se ha hablado ya, de diversos Estados de la República.

Facultades políticas eran sin duda las que, conforme al artículo 137 tenía la Suprema Corte para conocer de las diferencias entre los Estados de la Federación y principalmente para conocer de las causas que se “moviesen”, tal era la expresión de la Carta Magna, al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los diputados y senadores, a los gobernadores de los Estados y a los secretarios del despacho.

Sin referirme a la legislación Centralista, importante por otros conceptos pero no desde el punto de vista de la estructura política de la Nación, el Acta de Reformas de 1847 indudablemente daba poder político a la Suprema Corte al encargarla, en su artículo 23, de intervenir, así sólo fuese para tramitar el procedimiento que dicha Acta de Reformas regulaba, a fin de que el Congreso declarase la nulidad de las leyes de los Estados que considerase inconstitucionales.

Este procedimiento se inició, al menos una vez que yo sepa, cuando el 19 de mayo de 1948, en Querétaro, los diputados Ignacio Muñoz Campuzano, Jerónimo Elizondo, Eugenio María de Aguirre, Manuel Doblado, Vicente Rodríguez, José María Herrera y Zavala, José María del Río, Ponciano Arriaga y José María Mateos, ocurrieron a la Suprema Corte de Justicia pidiéndole que las legislaturas de los Estados resolvieran “la nulidad del Decreto del Congreso que había aprobado la cesión de Texas, Nuevo México, Alta California y el norte de Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua y Sonora”. El Alto Tribunal conoció del caso el 4 de julio siguiente y resolvió que “no había lugar” a la petición de los diputados, porque la disposición que se invocaba “se limita por su misma naturaleza a los actos legislativos que son inherentes a la esencia de aquel poder y no puede extenderse a aquéllos a que sólo concurre subsidiaria o casualmente, como son todas las operaciones diplomáticas exclusivamente propias de la potestad ejecutiva”. “Nada hay más incontestablemente establecido en la Constitución, agregaba la Corte, que la absoluta exclusión de los Estados en todo lo concerniente a las relaciones exteriores.”<sup>83</sup>

La Constitución de 1857 daba no a la Suprema Corte como corporación, pero sí a su presidente, una posición política de la mayor trascendencia: la de sustituir al Presidente de la República en los casos señalados por el artículo 79. Fue, como es bien sabido, en cumplimiento de ese precepto, que don Benito Juárez, Presidente de la Suprema Corte, se hizo cargo de la Primera Magistratura de la Nación, cuando el golpe de estado de Comonfort de diciembre de 1857. Este precepto fue también el origen de la crisis que en plena lucha contra el Imperio estuvo a punto de suscitarse, cuando el General González Ortega pretendió, sin éxito, en 1861, la Presidencia de la República, al término del mandato constitucional de don Benito.<sup>84</sup> Don Ignacio Vallarta propuso y logró, en octubre de 1882, la derogación del texto que hacía del Presidente de la Corte sustituto del Presidente de la República, al terminar su breve gestión como Presidente de la misma.

Durante la Presidencia de don Sebastián Lerdo de Tejada, y siendo Presidente de la Suprema Corte don José María Iglesias, se produjo sin duda el problema mayor acerca de las facultades constitucionales de la Suprema Corte en materia política, como consecuencia de la llamada “teoría de la incompetencia de origen”, que brotó alrededor de 1870.

La literatura sobre este episodio lamentable de la historia de la Suprema Corte Mexicana es muy amplia, y no creo por eso necesario ocuparme de él sino en forma muy sumaria:

<sup>83</sup> *Algunos documentos sobre el Tratado de Guadalupe*. Archivo Histórico Mexicano, Mexico, Editorial Porrúa, 1970, pagina 31.

<sup>84</sup> Los documentos relativos fueron publicados en el libro *Homenaje a la Constitución de 1857*, que la Suprema Corte de Justicia editó en 1957, paginas 61 y siguientes.

Don José María Iglesias no inventó la tesis, pero la acogió con la pasión que caracterizaba a los grandes patricios de la época. Iglesias inició sus actividades políticas y sus contactos con militares para ocupar la Primera Magistratura, y así lo narra don Daniel Cosío Villegas,<sup>85</sup> antes de que el Congreso, el 27 de octubre de 1876, declarase Presidente de la República, para un segundo período, a Lerdo de Tejada. El día 1º de ese mes, cuando sale de la capital al anochecer, rumbo a Toluca, “disfrazado de sacerdote”, el reconocimiento por el Congreso de la validez de la reelección de don Sebastián era —legal, no políticamente— un acto “futuro e incierto”, que no hubiese justificado que la Corte aplicase —aún siendo válida— la teoría de la incompetencia de origen, ni ninguna otra para desconocer al Presidente. Pero es que Iglesias no procedía como magistrado, sino como político convencido, según escribió en uno de sus libros, de que “tenía grandes probabilidades, casi completa seguridad, de ser el sucesor del señor Lerdo en el orden natural de las cosas”. Semanas después, cuando en la batalla de Tocoac quedó sellado el triunfo de Porfirio Díaz y la derrota militar —no legislativa ni judicial— de Lerdo de Tejada, Iglesias todavía sueña en llegar a un entendimiento decoroso con el Caudillo de Tuxtepec. Sus esperanzas se desvanecen después de su desairada entrevista con Porfirio Díaz en la Hacienda de la Capilla el 21 de diciembre de 1876, y no le queda entonces otra alternativa que marchar al extranjero.<sup>86</sup>

En los actos que Iglesias llevó a cabo entre el 1º de octubre y el 21 de diciembre de 1876, ninguna intervención tuvo la Corte. No fueron, pues, consecuencia lógica, menos aún necesaria, de las tesis que expuso en su *Estudio constitucional de las facultades de la Suprema Corte de Justicia*, de abril de 1874,<sup>87</sup> acerca de que el Alto Tribunal tenía potestad para examinar, a través de un juicio de amparo, la legalidad de las investiduras de los gobernantes estatales. Pues ni don Sebastián era gobernante estatal ni ningún fallo lo había declarado ilegítimo; a pesar de ello, cuando Iglesias regresó a México del exilio que él se impuso, trató de justificarse históricamente recordando su folleto.

Don José María escribió su estudio —dos años y medio antes de convertirse en “rebelde”— con motivo de lo que él llamó “alarma verdadera o fingida” que provocó el amparo concedido a varios hacendados de Morelos en contra de una ley fiscal de fines de 1873, aprobada por el Congreso local del que formaba parte un diputado, Llamas, y promulgada por un gobernador, Leyva, ambos elegidos, según la Corte, con violación de las normas aplicables. El propósito que Iglesias perseguía, de acuerdo con sus palabras textuales era demostrar que el juicio de amparo es el camino “único que puede haber para que las falsas autoridades, las ilegítimas, las usurpadoras, cesen en el ejercicio de las funciones que no les competen”.

Nada, absolutamente nada, de lo que se discutió en 1857 —o de lo que escribió Tocqueville, inspirador principal de Rejón, de Otero, de Arriaga— podía fundar tan desorbitada afirmación, dolorosamente desconocedora de la Constitución real del México de los setentas del siglo pasado. Lo más extraño —a no ser por la ceguera que llega a las mentes más lúcidas cuando las toca la ambición política— es que Iglesias en su estudio hace uso abundante de la literatura norteamericana, y hasta cita por su nombre el caso del Estado de Rhode Island; siendo así que precisamente en ese caso, como expliqué en otro lugar, la Suprema Corte de Estados Unidos resolvió que determinar cuáles son las autoridades legítimas de un Estado es un problema que tocaba resolver a los “Departamentos Políticos” —el Ejecutivo y el Congreso— y de ninguna manera al Poder Judicial.

Incluso hoy, cuando la Suprema Corte de Estados Unidos interviene más y más en problemas políticos, como son los relativos a la rectificación de los distritos electorales, nunca ha llegado a declarar que lo hecho por las legislaturas irregularmente constituidas sea nulo. Ha ordenado, sí, a diversas entidades que deroguen sus leyes para el futuro, para las nuevas elecciones, pero no ha preten-

<sup>85</sup>Daniel Cosío Villegas, *El porfiriato. Vida política interior*, primera parte, págs. 3-109.

<sup>86</sup>“La actitud del Presidente de la Corte produjo un inmenso desconcierto, de donde surgió el triunfo de la Revolución” (Justo Sierra, *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, pág. 438).

<sup>87</sup>Reproducido en Daniel Moreno, *ob cit.*, páginas 203 y siguientes.

dido jamás remover a las que están en ejercicio. (Nixon, como también expliqué, políticamente quedó en posición insostenible después de un fallo de la Corte, pero ésta no lo removió, simplemente lo obligó a que entregase unas cintas y unos papeles necesarios en un proceso penal.)

Razón tuvo, pues, de sobra, don Ignacio Vallarta para, apenas llegado a la presidencia de la Corte, tratar de que el Tribunal Supremo, en el amparo pedido por don León Guzmán en contra del Gran Jurado del Congreso de Puebla, rechazase la tesis de la “incompetencia de origen”. Fue derrotado en ese primer intento de agosto de 1878; pero antes de abandonar su cargo logró que la Corte decidiese, en 1881, de manera desde entonces indiscutida, que una cosa es la competencia de una autoridad y otra la legitimidad de su investidura.<sup>88</sup>

.....

La facultad de la Corte para dejar de aplicar una ley federal que estime contraria a la Constitución al conocer de un juicio de amparo, quedó establecida desde el Acta de Reformas de 1847. Tratándose de una ley local su autoridad también es clara, como la de todos los tribunales, dado el texto del artículo 133.

Pero hasta 1932, aunque se había planteado el problema, la Corte no había llegado a resolver que —en una controversia con un Estado— podía declarar de una manera general la inconstitucionalidad de una ley local.

En ese año la Procuraduría General de la República, como representante de la Federación pidió que se declarase “nula” una ley en que el Estado de Oaxaca, olvidando el artículo 27, se atribuía la propiedad y la jurisdicción de los monumentos arqueológicos. Argumentó que la Constitución de 1917 da a la Suprema Corte una facultad, que no figuraba en la Carta de 1857, para decidir “los conflictos de la Federación con uno o más Estados”. Los artículos 97 y 98 de la Constitución liberal hablaban de controversias que se suscitaban entre dos o más vecinos de otro, pero no entre un Estado y la Federación; aunque sí se refería a los juicios en que la Federación o la Unión fuese parte.

Ahora bien, las controversias acerca de la constitucionalidad de sus respectivas leyes, ¿no son casos típicos de conflictos entre la Federación y un Estado? ¿De no ser la Suprema Corte qué Poder conocería de ellos? Desde luego no el Congreso o el Senado, a los que ningún precepto faculta para dirimir controversias entre la Federación y los Estados. Si se trata de una ley local hay la solución teórica de que la Cámara de Diputados inicie juicio político en contra de los Diputados de la legislatura del Estado y del Gobernador, por haber aprobado el primero y promulgado el segundo la norma que la Federación impugne como inconstitucional; pero aparte de que el remedio sería en algunos casos demasiado severo, se presentaría la injusticia de que la inversa no sería exacta: el Estado no podría enjuiciar al Congreso Federal ni al Presidente de la República. Por eso, entre dejar el problema sin solución, obligar políticamente al Estado a derogar su ley —como en ocasiones se ha hecho— o volver a la solución de Otero, la que se dio al problema en 1932 parece con mucho la mejor.

El insigne ministro jalisciense don Francisco H. Ruiz, con la claridad que le era característica, acogió y vigorizó las tesis presentadas por la Federación; sin embargo, es interesante señalar que aunque la Suprema Corte declaró procedente la demanda, no llegó a pronunciar su nulidad. Ello sirvió al ministro Couto para comentar, al fundar su voto negativo, en que lo acompañaron cuatro magistrados, entre ellos el venerable presidente don Julio García, que la Corte había emitido un dictamen, no un fallo. El caso es, hasta donde sé, único en su género.<sup>89</sup>

<sup>88</sup>Daniel Moreno, *ob. cit.*, páginas 257 y siguientes.

<sup>89</sup>La ejecutoria se publicó en el Suplemento del “Semanao Judicial de la Federación”, correspondiente a 1932.

En la exposición de motivos de la ley del poder judicial de 1934, recogiendo la tesis, se dice: “La fracción segunda del artículo 11 (idéntico a la correspondiente de la ley actual) confiere al pleno de la Suprema Corte el conocimiento de las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidas por la entidad afectada en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que la Constitución le confiera.

“De esta manera se precisa, de acuerdo por lo demás con la tesis sustentada por la Suprema Corte en la controversia que se suscitó entre la Federación y el Estado de Oaxaca, cuál es el alcance de la facultad que el mas alto Tribunal de la República tiene para resolver en única instancia las contiendas que surjan entre la Federación y una entidad federativa. Al mismo tiempo, se aclara de una vez que si bien las fracciones II y III del artículo 103, en cuanto contenidas dentro de un precepto que tradicionalmente es el regulador de los casos de procedencia del juicio de amparo, sólo pueden fundar la iniciación de dicho juicio por instancia particular, en los términos del párrafo primero del artículo 107 constitucional, nada se opone en cambio a que, por los motivos que las repetidas fracciones señalan, se siga una controversia ante los órganos jurisdiccionales de la Nación, que busque, no la tutela de un derecho privado, sino de manera general, el equilibrio entre el orden jurídico central y los órdenes jurídicos locales.”

Aunque no son casos idénticos por el carácter de las sentencias que eventualmente se dicten, es de citarse la fracción XV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual toca a la Corte en Pleno conocer: .. “De los juicios de anulación de la Declaratoria de Exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los Convenios de Coordinación, celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con lo dispuesto en el artículo 105 constitucional.”

Hay, pues, la posibilidad, que no existía antes de 1917, de llevar a la Suprema Corte, como controversias constitucionales, diferendos entre la Federación y los Estados. Lamentablemente el Código Federal de Procedimientos Civiles no reglamenta la que podría ser una importantísima atribución de la Suprema Corte: resolver problemas que hoy únicamente tienen solución política, en que por obvias razones los Estados están en desventaja.

.....

En el Congreso de Queretaro, al discutirse la propuesta del primer Jefe Carranza sobre las facultades de la Suprema Corte, tratándose de conflictos entre los poderes de un Estado, prevaleció el criterio de encargar su conocimiento al Senado si los conflictos eran de orden político, y a la Suprema Corte si versaban sobre la constitucionalidad de sus actos, según explicaron los diputados Hilaro Medina, Machorro Narváez y Alberto González, en la sesión del 22 de enero de 1917.<sup>90</sup>

La idea del Constituyente —que rebasaba el punto concreto de fijar los límites entre la competencia del Senado y la de la Corte— fue clara, recordando sin duda las opiniones de Vallarta al combatir la llamada “doctrina de la incompetencia de origen”, de excluir de la órbita de acción de la Corte los asuntos políticos, entendiéndose por tales los relativos a conflictos en que por los intereses involucrados las normas jurídicas no son suficientes y puede desencadenarse el uso de la fuerza.

A pesar de ello, durante la vigencia de la Constitución, el problema de saber cuáles son las facultades de la Suprema Corte en materia política no ha dejado de ocupar la atención del Tribunal Máximo, sobre todo hasta 1930. Y es que con la conquista de la estabilidad las cuestiones políticas ya no se han llevado sino muy excepcionalmente a los tribunales.

<sup>90</sup>Ob. cit., paginas 777 y siguientes.

Sin embargo tiene interés teórico, o si se quiere histórico, recordar cómo la Corte ha entendido sus facultades en los siguientes temas:

- a) la elección o remoción de los gobernadores de los Estados o de los Ayuntamientos;
- b) la remoción de miembros de los poderes legislativos, federal y locales; y
- c) las investigaciones que podía ordenar por violaciones al voto público, conforme al texto original del artículo 97 Constitucional.

Miguel González Avelar se ha ocupado de estos problemas en un libro reciente<sup>91</sup> que cubre desde los debates de 1917 hasta 1957, con algunas referencias a hechos posteriores.

Tal vez los casos más interesantes surgieron en la primera parte de la década de los veinte, en el período inmediatamente posterior al movimiento de Agua Prieta, que derrocó al Presidente Carranza y que naturalmente dejó desamparados a los Gobernadores leales al régimen caído.<sup>92</sup>

González Avelar trata con amplitud del caso del General Francisco J. Múgica —prominente Carrancista— que llegó a la Corte dos veces. Fue la primera a través de una “controversia” entre el Ejecutivo y el Senado, en que se discutía el alcance de la declaratoria de desaparición de poderes de Michoacán y en la que el Alto Tribunal, tras una viva discusión se declaró incompetente, por 7 votos contra 3, el 23 de febrero de 1921. Pero la situación política en el Estado siguió confusa: tras de incidentes que no viene al caso relatar, el Congreso Local desafió a Múgica, que después de una licencia había vuelto al poder. Este, que fue siempre muy batallador, pidió amparo la noche misma del desafuero, el 9 de marzo de 1923, que le fue concedido por la Corte, considerando que aunque se trataba de un acto político, conllevaba consecuencias penales —la aprehensión del quejoso— de conformidad con la Constitución del Estado y que se habían violado en perjuicio del General los artículos 11 y 16.<sup>93</sup>

La Suprema Corte en una Ejecutoria notable, del 19 de noviembre de 1927, al decidir una controversia planteada por el Presidente de la República, don Plutarco Elías Calles, objetando la decisión de la legislatura local de Guanajuato que declaró Gobernador al C. Agustín Arroyo Ch. para el período de 1927-1931, aprobó la ponencia del Ministro Salvador Urbina, en el sentido de que fuera de los casos previstos en el artículo 76 constitucional relativo al Senado, ninguno de los Poderes Federales, incluso la Suprema Corte, podía erigirse en árbitro de cuestiones electorales, pues “lo contrario, dijo, sería la negación de toda soberanía de las entidades federativas. En los debates del Congreso Constituyente de Querétaro se notó claramente, agrega la ejecutoria, la tendencia de excluir del conocimiento de la Suprema Corte todo lo que tuviera carácter político, definitivo, e indudable.”<sup>94</sup>

Probablemente a través de esta ejecutoria de 1927, la Suprema Corte quiso evitar que siguieran produciéndose casos como los que ocurrieron en 1920 y 1921, y que se repetirían después de la crisis de 1935. Pero fue en vano; algunos Gobernadores removidos acudieron a ella y se vio obligada a hacer algo inusitado: insertar un aviso en el “Semanario Judicial de la Federación” que decía así: “Gobernadores, desconocimiento de los, por el Ejecutivo Federal.- El desconocimiento de una persona como gobernador constitucional de un Estado, por parte del Ejecutivo Federal o el reconocimiento de ese carácter, en favor de otra persona, son *actos de índole estrictamente política* que no pueden dar lugar al juicio de amparo, por no estar comprendidos en las disposiciones de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1° de la Ley de Amparo. México, D.F., a 27 de abril de 1939. El Director del Semanario Judicial, licenciado M. Martínez Pastor.”<sup>95</sup>

<sup>91</sup> *La Suprema Corte y la Política*, UNAM, 1979, prologado por mí.

<sup>92</sup> Aunque en grado menor, el mismo fenómeno se produjo entre 1935 y 36, cuando el rompimiento entre el Presidente Cárdenas y el Gral. Calles.

<sup>93</sup> *Ob. cit.*, páginas 134 y 135.

<sup>94</sup> “La Suprema Corte como Poder y como Tribunal”, discurso en mi ingreso a la Academia Mexicana de Legislación y Jurisprudencia, Junio, 1972.

<sup>95</sup> González Avelar, *ob. cit.*, página 25.

Tampoco este aviso concluyó con el problema. Doy testimonio, de que en junio de 1932, cuando como Jefe del Departamento Consultivo de la Procuraduría, me tocaba ser el Abogado del Gobierno en los juicios en que la Federación era parte, don Ignacio García Téllez, ostentándose como mandatario de los poderes de Guanajuato, inició una controversia constitucional reclamando la declaratoria de desaparición de esos poderes, hecha por la Comisión Permanente. La Procuraduría opuso las excepciones de incompetencia y de falta de personalidad que no llegaron a resolverse porque al cambio de la situación política del país, con la renuncia del Presidente Ortiz Rubio, don Ignacio García Téllez, entiendo que a sugestión amistosa del Procurador Emilio Portes Gil, desistió de la demanda.

En la actualidad se ha reglamentado el artículo 76 para reservar al Senado, con exclusión de la Comisión Permanente, la facultad de declarar desaparecidos los poderes, pero en la ley respectiva no se atribuye facultad alguna al poder judicial; lo cual, por supuesto, no impediría que en el futuro los poderes desconocidos por el Senado acudiesen a la Suprema Corte o en amparo ante un juez de distrito.<sup>96</sup>

González Avelar se ocupa con amplitud de amparos promovidos por Ayuntamientos desconocidos por las legislaturas o por los Gobernadores, y de las remociones de Diputados Federales decretadas por las Cámaras, sin seguir los procedimientos que para el juicio político ha señalado siempre la Carta Magna.

La Corte no ha actuado con criterios uniformes, así lo insinúa el autor, sino atendiendo en ocasiones a las peculiaridades del caso o a la magnitud de la arbitrariedad, esto es, con espíritu de equidad. Y es que, como la remoción de un funcionario normalmente implica la pérdida del sueldo, que afecta a sus intereses patrimoniales, la Corte a veces ha atendido al aspecto político para negar el amparo y en otras a la pérdida del sueldo, para dar curso a las quejas. Doy testimonio de que la Suprema Corte, al menos en un asunto, anunció que procedería así: en 1933, siendo yo Secretario de Cuenta de la Segunda Sala, adscrito al Ministro Arturo Cisneros Canto, un Coronel pidió amparo por haber sido dado de baja sin cumplirse los requisitos de la legislación militar. La Segunda Sala le concedió el amparo y como alguno de los Magistrados dijera que estaba sentándose un precedente al desconocer el carácter político del acto reclamado, Cisneros Canto dijo: "Hemos fallado amparando al quejoso porque el país está en paz; nada impide que, si las circunstancias lo exigieran, volviésemos al criterio de declarar que la remoción de un militar es un acto político no reclamable en el juicio de garantías." Por lo demás, en la parte primera de este trabajo, he expuesto que la Suprema Corte norteamericana también toma en cuenta las circunstancias políticas del país, para ser en algunas ocasiones más rigurosa que en otras, al exigir el cumplimiento de ciertas normas de justicia. Como expliqué, durante la Segunda Guerra Mundial, aprobó que Roosevelt enviara a los norteamericanos de ascendencia japonesa, a verdaderos campos de concentración; 25 años más tarde ordenó que fueran indemnizados por la arbitrariedad que se les había cometido.

.....

En cuanto a las investigaciones que en materia de violaciones al voto público el Constituyente de 1917 autorizó a la Corte a mandar practicar, de acuerdo con el artículo 97, tema que dio lugar a muchas controversias y a decisiones contradictorias, de las que se han ocupado varios estudiosos del derecho mexicano, el problema es ahora de sencilla resolución, después de las Reformas del 1º de diciembre de 1977, publicadas en el Diario Oficial del 6 del mismo mes y año. En efecto, el nuevo artículo 97 autoriza al Tribunal Supremo "para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pu-

---

<sup>96</sup>En 1931, siendo yo Agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado 4º de Distrito, me tocó intervenir en un amparo interpuesto por los poderes de Durango en contra de una declaratoria de desaparición hecha por la Comisión Permanente. El Juez de Distrito de Durango concedió la suspensión y el asunto llegó en revisión a la Suprema Corte.

diera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación, añade el precepto, se harán llegar oportunamente a las autoridades competentes”.

Si este texto hubiese estado en vigor en 1876, don José María Iglesias, en lugar de lanzar su llamado “Plan de Salamanca”, hubiera podido convocar a la Suprema Corte, exponer los vicios que a su parecer hubiera tenido el proceso electoral que llevó a la reelección de Lerdo de Tejada (de todos modos frustrada por el general Porfirio Díaz, vencedor de la insurrección de Tuxtepec), y pedir al Congreso que dictara la resolución que estimase procedente.

Las nuevas disposiciones constitucionales —las del 97 y las del 60 relativas a las reclamaciones contra el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados— son significativas sobre todo porque acaban con lo que era una especie de tabú —el alejamiento de la Suprema Corte de los procesos políticos electorales—, pero en su contenido mismo son de alcance bien modesto. Ello es explicable, pues se trata de abrir un nuevo camino y sería riesgoso para nuestro sistema político dar a la Suprema Corte facultades que no estuviese en capacidad real de ejercer.

Mas la circunstancia de que la Suprema Corte mexicana no pueda, como de hecho lo hizo la de Estados Unidos, derribar con una sentencia al jefe de la nación, en agosto de 1974, no significa que no pueda llegar a ser elemento coadyuvante para el progreso de nuestras instituciones políticas. El primer paso se dio ya en las reformas constitucionales de fines de 1977, y es de desearse que con sentido común, recordando que los jueces jamás podrán sustituir a los partidos políticos y a una ciudadanía vigilante, sea posible avanzar en el perfeccionamiento de nuestra democracia; con la colaboración de nuestros tribunales, cuando los temas que se discutan sean justiciables, esto es, cuando se refieran a cuestiones de hecho o a la interpretación y cumplimiento de las normas jurídicas. Siempre habrá decisiones que la Constitución, tanto la formal como la real, exijan que sean de naturaleza política, es decir, que su validez no esté condicionada al cumplimiento de una norma legislativa. Pero esas decisiones deben de figurar expresamente en los textos de la Ley Suprema. El camino es largo y difícil. Recorrerlo no será cuestión solamente de modificar las leyes sino estructuras y realidades muy viejas y arraigadas.

## V

### CONCLUSIONES

Cuando Charles Evans Hughes escribió su célebre apotegma: “Vivimos bajo una Constitución, pero la Constitución es lo que la Suprema Corte dice que es”, definió el sitio que esa corporación desempeña en el sistema político (*polity*) norteamericano en forma insuperable, si bien con cierta explicable arrogancia, porque la Corte no solamente interpreta la Carta de Filadelfia en las áreas donde libérrimamente decide que hay un asunto “justiciable”; también la hace, y en ocasiones la modifica, sin otra restricción que la prudencia de al menos 5 de los 9 justicias que la integran y la influencia que por caminos sutiles y múltiples ejercen sobre ella la opinión pública y los vientos que soplan en la vida política, económica y social de Estados Unidos.

Así lo ha hecho desde que el Justicia Mayor Marshall escribió su sentencia en el caso de *Marbury contra Madison*. Solamente necesita que la “mueva” una persona privada o una entidad pública en quien la Corte reconozca legitimación para iniciar una controversia. Pues nunca obra de oficio, ni como cuerpo consultivo.

En los casos de los rastros de Nueva Orleans, decidió que no le correspondía interferir la acción de los jueces locales para proteger las garantías que el derecho estatal otorga a sus ciudadanos; pero en las últimas décadas, a través de la aplicación del principio del “debido proceso legal” —y porque así lo demandan los nuevos tiempos— ha ido echando abajo esa barrera; mas siempre concediendo el beneficio de la duda a la acción de los cuerpos legislativos federal y estatales. No examina la cuestión de constitucionalidad sino cuando es indispensable para resolver un litigio. La “presunción de

constitucionalidad” de las leyes es piedra angular del sistema. Ahora que cuando condena una ley en una sentencia ésta muere; únicamente una reforma constitucional, proceso largo y difícil, la revitaliza. O un cambio de criterio de la Corte.

Salvo los casos específicamente señalados en la Constitución, los asuntos se inician en los tribunales inferiores federales o locales, a través de una diversidad de caminos como el “writ o habeas corpus”, único expresamente mencionado en la Constitución, o el “mandamus” que derribó a Nixon, o la “infuction” del derecho de equidad —interdicto prohibitivo, tradujo Mariscal— y otros de nueva creación, como la acción declarativa, que permite a la Corte convertir en “controversia judicial” cualquier caso que interese a la vida social, económica y política de los Estados Unidos; siempre que no se trate de una cuestión puramente teórica o hipotética, sino real, aunque todavía no se haya traducido en un acto de autoridad.

De los miles de asuntos en que se pide la intervención de la Corte apenas un porcentaje pequeño, 3 ó 4, es aceptado para resolverlo mediante opinión o sentencia formal. La mayoría se desecha con una frase: “*certiorari* denegado”, desde la reforma judicial de 1925.

No faltan quienes piensan que con ese sistema muchas quejas legítimas no son examinadas por la Corte. La respuesta la dio Hughes en su carta de 1937 a Wheeler y la desarrolló Frankfurter: los interesados ya fueron oídos en los tribunales intermedios de la Federación o en los locales; si la Corte ha de conocer de un negocio es por el interés público de esclarecer un punto de importancia no cubierto por las leyes o por la jurisprudencia, o por la necesidad de uniformar el criterio de los tribunales.

En materia política ha sido más audaz en los últimos 20 años, pero cuidando de no “desestabilizar”, como hoy se dice, la vida de la Federación o de los Estados, y respetando al Presidente la amplia discreción que necesita en asuntos internacionales.

En México, la Constitución de 1824, pero con mayor precisión la de 1857, pudo haber permitido el desarrollo de un proceso similar, si se hubiesen conjugado la fracción I del artículo 97 con los artículos 101 y 102 de la gran Carta liberal.

Pero las cosas no ocurrieron así. Faltaba la “infraestructura” que el derecho anglosajón dio a la Suprema Corte Norteamericana y el conocimiento cabal del sistema que se quería copiar, y del que en realidad sólo conocieron los forjadores del amparo la exposición imperfecta de un joven politólogo francés de genio, Tocqueville, pero que no se propuso escribir una obra jurídica. Los concedores a fondo del sistema norteamericano —Vallarta, Mariscal— vinieron después.

Rejón, en el ámbito reducido de Yucatán, intentó lo que la Constitución de 1824, y después la de 1857 permitían: un amparo local para la defensa de los derechos humanos; pues nada de los textos de aquel tiempo, ni en los actuales, hay que diga que sea potestad *privativa* de la Justicia Federal la protección de las garantías individuales.

Otero, y tras de él Arriaga, consideraron que la salvaguardia del individuo contra los atentados de legislaturas y Ejecutivos era necesidad inaplazable. Y a pesar de todas las desviaciones y degeneraciones esa idea, nervio motor del amparo, vive como la expresión sin duda más alta de la vocación libertaria —aunque no siempre de la realidad cotidiana— de los mexicanos.

La excrecencia surgió en 1869 —en el caso de Miguel Vega— cuando acaso por el peso de tres siglos de tradición colonial y de la entonces reciente fórmula centralista en materia judicial, se hizo de la Suprema Corte un tribunal nacional de nulidad; pero sin las limitaciones que ese recurso, y después el de casación, tenían. El proceso degenerativo llegó a extremos verdaderamente inconcebibles en el Código Labastida, según expliqué en el curso de esta exposición.

Las reformas de 1908, de carácter puramente técnico, significaron un alivio para la Corte en materia judicial, pero la saludable tendencia se detuvo con la redacción que prácticamente sin discusión, los Constituyentes de 1917 dieron al artículo 14 y por la desafortunada redacción del artículo 107, que bajó a minucias más propias de un reglamento que de una Constitución.<sup>97</sup>

<sup>97</sup>Excepto en ordenar la remoción del funcionario rebelde; gran acierto de la Carta de Querétaro.

No tendría sentido continuar repitiendo en estas Conclusiones lo que quedó expuesto antes con cierta amplitud. Baste señalar que con las reformas de 1951, 1967 y posteriores —especialmente a la fracción V del 107— está abierta la posibilidad de que, sin abandonar la federalización de la justicia civil, penal y administrativa, al parecer ya irreversible, el Congreso limite la intervención de la Corte a aquellos casos que por su trascendencia social lo ameriten. No creo que haya otro camino que ampliar al máximo los poderes discrecionales de la Suprema Corte para aceptar o no conocer de ciertos asuntos.

Los únicos en que su intervención debiera ser necesaria, serían aquéllos en que se discuta la constitucionalidad de una ley federal o local. Del último informe rendido a la Suprema Corte de Justicia por su Presidente Jorge Iñárritu y Ramírez de Aguilar, al terminar 1984, aparece en efecto, que durante el ejercicio anual de que dio cuenta, ingresaron al Pleno 586 amparos en revisión, despachó 195 y quedaron pendientes 723; o sea algo menos del 10% del total de asuntos que llegaron y también de los que quedaron pendientes, sumando los negocios del Pleno y los de las Salas. Estos números no parecen alarmantes, pero sí revelan la posibilidad de que con un sistema más flexible la Corte pueda ejercer con más facilidad sus tareas de control constitucional en sentido estricto.

La variedad de problemas abordados por el Pleno de la Corte en sus fallos, es muy amplia y algunas de sus tesis verdaderamente importantes, en especial las que definen la naturaleza de la garantía de audiencia frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo y las que se refieren a los requisitos constitucionales en cuanto a la proporcionalidad y equidad de los impuestos. Es explicable que las cuestiones que más frecuentemente se suscitan sean de orden tributario, agrario y laboral.

Es obvio que si a la Corte llegara un número mucho menor de asuntos, ella podría cumplir mejor con sus dos funciones capitales: la defensa de los derechos humanos, incluyendo los que figuran en las Convenciones internacionales que, aprobadas ya por el Senado, son Ley Suprema de la Unión, y ser órgano que cuide el ordenado funcionamiento del sistema federal. La jurisprudencia de la Corte debería de obligar a todas las autoridades.

Naturalmente que sería también necesario cubrir un vacío que lleva más de 70 años: complementar la legislación federal para regular situaciones que la Constitución contempla, pero que la legislación procesal ignora, como los conflictos entre los poderes de un Estado o entre la Federación y un Estado. Esa legislación debería dotar a la Corte de facultades para resolver esas controversias con la máxima rapidez.

Todo ello se enmarca en un problema más amplio, acaso el más importante y complejo del sistema político mexicano: vigorizar a la Corte, como también al Congreso, sin que se pierdan los beneficios que un Ejecutivo fuerte ha traído, en términos generales, a la estabilidad y al progreso de la Nación.

No deseo terminar este trabajo sin rendir homenaje a la Suprema Corte de Justicia, que al volver a funcionar en 1917, después de haber sido clausurada el 14 de agosto de 1914, tuvo que enfrentarse con problemas nuevos y trascendentales derivados de la entonces reciente Constitución. Fue así como decidió, entre otras cuestiones fundamentales para nuestra reforma social, que a pesar del texto del llamado párrafo 10° del artículo 27 Constitucional, no era necesario que la Nación fuese a un juicio largo para hacer efectivas las disposiciones de ese precepto en lo que toca a la materia agraria; que el dominio originario de las tierras y aguas que menciona el párrafo 1°, es una verdadera propiedad, susceptible de ser reivindicada (ejecutoria Adolfo Jiménez y Contreras, dictada en 1934),<sup>98</sup> y que el dominio directo de la Nación sobre el petróleo es una verdadera propiedad y no solamente, como pretendían distinguidos juristas del antiguo régimen, el derecho de regular su aprovechamiento (ejecutoria dictada en 1933 en el juicio promovido por la Procuraduría General de la República en

---

<sup>98</sup>Véase "Informe del Presidente de la Corte", correspondiente a ese año.

contra de la Compañía de Petróleo Mercedes).<sup>99</sup> Definió igualmente, después de ciertas vacilaciones, que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son verdaderos tribunales.<sup>100</sup>

La Suprema Corte de Justicia de México, como la de Estados Unidos, cuando ha sido necesario ha asumido la responsabilidad histórica de fallar de modo de mantener la respetabilidad de sus instituciones, en muy delicadas situaciones de carácter internacional. Por su trascendencia debo señalar el fallo que dictó en noviembre de 1927 declarando implícitamente la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de petróleo, que limitaba a 50 años las concesiones confirmatorias.<sup>101</sup> Don Francisco Parada Gay, quien por más de 20 años fue Secretario de Acuerdos de la Suprema Corte, en su breve pero enjundiosa *Reseña Histórica* del Alto Tribunal, dice refiriéndose a este caso: "... Tesis muy importantes obran en sus ejecutorias, que tuvieron grande influencia en la solución de graves problemas jurídicos, políticos y sociales. Entre ellas figura la pronunciada en el juicio de amparo promovido por la Mexican Petroleum Company of California, contra actos de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y de su Agente encargado de la Agencia Técnica en Tampico, fallo de tal importancia que produjo la modificación de la Ley Orgánica del Petróleo y contribuyó a solucionar las graves controversias internacionales suscitadas con motivo de la aplicación de aquella Ley."<sup>102</sup>

Corroborra esta apreciación, lo que el Ministro Arturo Cisneros Canto, de quien tuve el honor de ser Secretario de Cuenta en 1933, me confió entonces: que el Presidente de la República don Plutarco Elías Calles, había hecho saber a varios Magistrados la grave situación internacional que existía en 1927 con Estados Unidos, pues por dignidad nacional ni el Presidente ni el Congreso podían rectificar sus puntos de vista. La Corte salvó la crisis con su declaratoria implícita de inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley del Petróleo, que por lo demás simplemente reiteraba la jurisprudencia establecida en abril y mayo de 1922, acerca de que el párrafo 4º del artículo 27 Constitucional, interpretado coordinadamente con el artículo 14, no hería ni limitaba los derechos adquiridos por quienes hubiesen llevado a cabo actos positivos de dominio sobre el petróleo con anterioridad al 1º de mayo de 1917.

Pero salvo esas situaciones absolutamente excepcionales, nuestra Suprema Corte ha mostrado la virtud que por antonomasia caracteriza a un tribunal: su total independencia.<sup>103</sup>

## APENDICE

### ENMIENDAS DE LA CONSTITUCION NORTEAMERICANA QUE DEFINEN DERECHOS HUMANOS O LIBERTADES FUNDAMENTALES

- I. El Congreso no dictará ley alguna respecto al establecimiento de una religión o que prohíba el libre ejercicio de ella; o que restrinja la libertad de palabra o de la prensa; o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente, y para pedir al Gobierno la corrección de agravios. (1791)
- II. Como una Milicia bien regulada es necesaria para la seguridad de un Estado libre, no se infringirá el derecho del pueblo para tener y portar armas. (1791)
- III. Ningún soldado, en tiempo de paz, podrá alojarse en una casa particular sin el consentimiento del propietario; ni en tiempo de guerra, sino de la manera prescrita por la ley. (1791)
- IV. No se violará el derecho del pueblo a la seguridad en sus personas, habitaciones, papeles y efectos y a su protección en contra de búsquedas no razonables, o desposesión por la fuerza, y ninguna

<sup>99</sup>Antonio Carrillo Flores, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, ed. cit., página 204.

<sup>100</sup>Véase Narciso Bassols, *ob. cit.*, página 83.

<sup>101</sup>Tomo XXI del "Semanario Judicial", V época, páginas 1338 y siguientes.

<sup>102</sup>*Ob. cit.*, 1957, Imprenta Murguía, páginas 72 y 73.

<sup>103</sup>Como Director de Crédito y Consejero Jurídico que era yo del Secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, me consta que en un incidente de inejecución de una sentencia de amparo, don Salvador Urbina, a principios de los años 40, estuvo a punto de proponer la remoción del Secretario de Estado. El asunto se resolvió favorablemente, debido a una honorable transacción a que se llegó con el quejoso, el día mismo en que el Pleno iba a dictar una decisión que sin duda hubiese creado una muy grave situación política y constitucional.

orden de arresto será dictada a menos que haya causa probable apoyada por juramento o declaración; y que describa de manera precisa el lugar que será cateado y la persona o cosas que serán capturadas. (1791)

V. Ninguna persona será obligada a responder a una acusación de un crimen que pueda merecer la pena capital o infamante, a menos que medie acusación de un Gran Jurado, excepto en casos que surjan en las Fuerzas de Tierra o de Mar o en la Milicia, si está en servicio activo en tiempo de guerra, o de peligro social; tampoco será procesada dos veces ninguna persona por el mismo delito;<sup>104</sup> ni será obligada en ningún tribunal a declarar en contra de ella misma, ni será privada de la vida, de la libertad o de la propiedad, sin el debido proceso legal; ni será privada de su propiedad para uso público sin justa compensación. (1791)

VI. En todos los procesos criminales el acusado tendrá el derecho de un juicio rápido y público, por un Jurado imparcial del Estado y Distrito en que el crimen haya sido cometido, el cual Distrito deberá haber sido previamente definido por la ley, y será informado de la naturaleza y causa de la acusación; será careado con los testigos que lo acusen. Tendrá también derecho a obtener la comparecencia de los testigos a su favor y auxilio y consejo para su defensa.<sup>105</sup> (1791)

VII. En los juicios sujetos al "common law" (derecho jurisprudencial consuetudinario), cuando el monto de la controversia exceda de 20 dólares, el derecho al juicio por jurados será mantenido, y ningún hecho establecido por el Jurado será de ninguna manera reexaminado en ninguna Corte de los Estados Unidos, sino de acuerdo con las reglas del "common law".

VIII. No se requerirá fianza excesiva ni se impondrán multas excesivas, ni se impondrán castigos crueles e inusitados. (1791)

### XIII.

Sección 1a. No existirán en Estados Unidos o en cualquier lugar sujeto a su jurisdicción, ni la esclavitud ni la servidumbre involuntaria, excepto como pena impuesta por crimen del que el acusado haya sido declarado legalmente convicto.

Sección 2a. El Congreso estará facultado para hacer cumplir este artículo mediante la adecuada legislación. (1865)

### XIV.

Sección 1a. Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción, son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en el cual residan. Ningún Estado dictará o pondrá en vigor ninguna ley que restrinja los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; y tampoco un Estado privará a ninguna persona de la vida, de la libertad o de la propiedad, sin el debido proceso legal, ni negará a ninguna persona dentro de su jurisdicción, la igual protección de las leyes.

Sección 5a. El Congreso tendrá poder para hacer cumplir las disposiciones de este artículo, mediante la adecuada legislación. (1868)

<sup>104</sup> Así ha interpretado la Corte la expresión "life or limb" que usa la Constitución. Black, *ob. cit.*, pagina 1074.

<sup>105</sup> La Suprema Corte ha resuelto que esta garantía rige también en los procesos penales que se sigan en tribunales locales. (*Gideon v. Wainwright*, 372 U.S. 335, 1963).

XV.

Sección 1a. El derecho de los ciudadanos de los Estados Unidos a votar no será negado o limitado por los Estados Unidos o por cualquier Estado en razón de raza, color o condición previa de servidumbre.

Sección 2a. El Congreso estará facultado para hacer cumplir este artículo a través de la legislación apropiada. (1870)

XVI. El Congreso tendrá poder para establecer y cobrar impuestos sobre los ingresos, derivados de cualquier fuente, sin que deba distribuirlos entre los Estados y sin consideración a cualquier censo o enumeración de población. (1913)<sup>106</sup>

.....

XXI

(1) El derecho de los ciudadanos de los Estados Unidos a votar no será negado o limitado por los Estados Unidos, o por ningún Estado, en razón de sexo.

(2) El Congreso tendrá poder para hacer cumplir este artículo mediante la legislación apropiada. (1920)

.....

XXIV. El derecho de los ciudadanos de los Estados Unidos para votar en una elección primaria o en cualquiera otra, para Presidente o Vicepresidente, de electores para Presidente o Vicepresidente, o para Senador o Representante en el Congreso, no será negado o limitado por los Estados Unidos o por cualquier Estado, en razón de no haber pagado un impuesto de capitación (*poll tax*)<sup>107</sup> o cualquier otro impuesto.

.....

Sección 2a. El Congreso tendrá poder para hacer cumplir este artículo mediante la legislación adecuada. (1964)

.....

XXVI.

Sección 1a. El derecho de los ciudadanos de los Estados Unidos, de 18 años o mayores para votar, no será negado o restringido por los Estados Unidos o por cualquier Estado, en razón de la edad.

Sección 2a. El Congreso tendrá facultades para hacer cumplir este artículo mediante la legislación adecuada. (1971)

<sup>106</sup>Deroga el inciso 5, Sección a), del artículo 1 de la Constitución de 1787.

<sup>107</sup>*Poll tax*: Impuesto por una cantidad específica cobrado a cada persona que habite en la jurisdicción de la autoridad respectiva o que pertenezca a cierta clase, sin referencia a que tenga o no propiedades. Black, *ob. cit.*, página 1320.