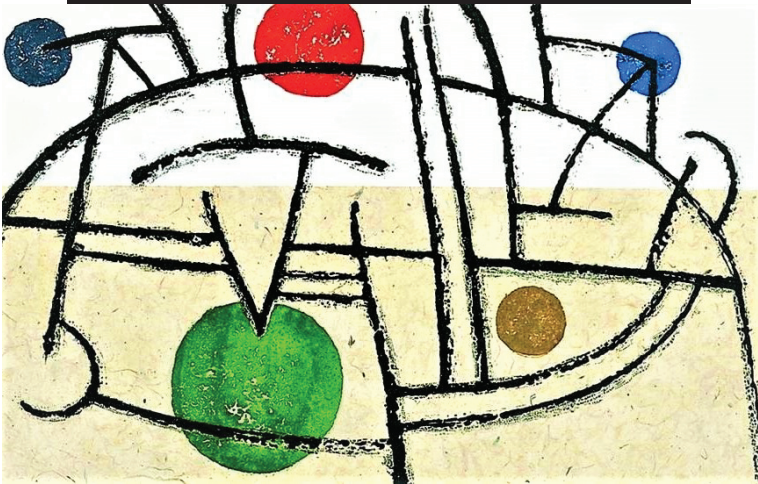


Historia

La Suprema Corte
de Justicia de México



PABLO MIJANGOS Y GONZÁLEZ

EL COLEGIO DE MÉXICO

HISTORIA MÍNIMA DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO

Colección
HISTORIAS MÍNIMAS

Director
Pablo Yankelevich

Consejo editorial
Soledad Loeza
Carlos Marichal
Óscar Mazín
Erika Pani
Francisco Zapata

HISTORIA MÍNIMA DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO

Pablo Mijangos y González



EL COLEGIO DE MÉXICO

347.72035

M6364h

Mijangos, Pablo.

Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia de México /
Pablo Mijangos y González. – 1a ed. – Ciudad de México, México :
El Colegio de México, 2019.

306 p. ; 21 cm. – (Colección Historias mínimas).

ISBN 978-607-628-935-8

Incluye referencias bibliográficas.

1. México. Suprema Corte de Justicia – Historia. 2.
Administración de justicia – México – Historia. 3. Poder judicial –
México – Historia. I. t. II. Ser.

Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia de México

Pablo Mijangos y González

Primera edición: octubre de 2019

DR © El Colegio de México, A. C.

Carretera Picacho Ajusco No. 20

Ampliación Fuentes del Pedregal

Alcaldía Tlalpan

C. P. 14110

Ciudad de México, México

www.colmex.mx

ISBN 978-607-628-935-8

Impreso en México

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
LOS COMIENZOS (1821-1855)	23
ENTRE LA POLÍTICA Y LA CONSTITUCIÓN (1855-1876)	51
IGNACIO VALLARTA Y LA <i>PAX PORFIRIANA</i> (1877-1910)	77
LA TORMENTA REVOLUCIONARIA (1910-1940)	103
LA CORTE DEL AUTORITARISMO (1940-1982)	149
CRISIS Y RENOVACIÓN (1982-1994).....	185
TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL (1995-2011)	213
EPÍLOGO: LA DÉCIMA ÉPOCA	259
BIBLIOGRAFÍA	283
AGRADECIMIENTOS	305

INTRODUCCIÓN

La Suprema Corte de Justicia es una de las instituciones más antiguas e importantes del Estado mexicano. Desde la primera República federal hasta el presente, este tribunal ha sido una pieza clave de los distintos regímenes que se han ensayado en el país, funcionando a veces como un contrapeso efectivo a los demás poderes, otras tantas como instrumento legitimador del autoritarismo en turno, y siempre como un referente para dotar de uniformidad y certidumbre al derecho nacional. Concebida originalmente como un tribunal especializado en causas de naturaleza federal, la Corte se convirtió a mediados del siglo XIX en el órgano encargado de interpretar la Constitución y proteger los derechos fundamentales de los mexicanos. Su historia recoge, entonces, buena parte de la experiencia efectiva de nuestras sucesivas leyes fundamentales y permite apreciar con claridad el impacto que éstas han tenido en la vida del ciudadano ordinario. De igual manera, la Suprema Corte ha presidido históricamente al Poder Judicial Federal y, para bien y para mal, también ha ejercido una influencia decisiva en los poderes judiciales locales. No es posible entender la trayectoria de la administración de justicia en México, sus peculiaridades y sus fracasos, sin tomar en cuenta el peso que ha tenido la Corte en su desarrollo.

Pese a su enorme relevancia, la Suprema Corte ha sido y es una institución poco entendida por el público general. Fuera del mundo de los abogados, muy poca gente sabe cuáles son los poderes que realmente tiene el máximo tribunal, cuáles son las condiciones que

deben reunirse para que se pronuncie sobre un asunto determinado y por qué todos tendríamos que darle un mayor seguimiento a sus decisiones. A veces da la impresión de que, para la gran mayoría de los mexicanos, la Corte se ubica en un mundo remoto y misterioso que sólo afecta a un puñado de personas. No exagero. A pesar de que en el año 2017 el Poder Judicial Federal resolvió más de un millón de asuntos, es decir, a pesar de que cada día los tribunales federales –presididos por la Corte– toman decisiones que afectan directamente las vidas de millones de mexicanos, durante la campaña electoral de 2018 los candidatos presidenciales casi no abordaron este tema en sus plataformas o en sus manifestaciones públicas y, cuando lo hicieron, fue de manera superficial. Ninguno mostró un diagnóstico elaborado de los problemas que enfrentan actualmente los tribunales, ni presentó iniciativas concretas para mejorar la impartición de justicia a nivel federal o siquiera discutió los perfiles deseables de los próximos ministros. Y lo peor del caso es que a la mayor parte de los medios y analistas no les pareció preocupante este silencio: los temas que había que debatir eran otros. Ante esta situación, cualquier observador externo tendría que concluir, con cierta razón, que en México todo es política y el derecho importa poco.

El desconocimiento generalizado respecto a la Corte y el mundo judicial obedece a varios factores. De entrada, el sistema educativo no ha sabido transmitir y arraigar una cultura de la legalidad: un alto porcentaje de la ciudadanía ignora cuáles son sus derechos básicos, desconoce los procedimientos que tiene a su alcance para hacer valer sus reclamos y carece de la formación necesaria para desentrañar los puntos clave de un texto jurídico; su confianza en las instituciones es limitada y le cuesta distinguir jurisdicciones y niveles de gobierno. Si el ciudadano común sufre muchas penurias para entender (y enfrentar) problemas legales ordinarios, no podemos esperar que preste atención a decisiones judiciales de enorme complejidad técnica que en apariencia están alejadas de su realidad. Paradójicamente, en México

existe una clase profesional de abogados muy numerosa, pero a este gremio nunca le ha preocupado demasiado que sus saberes y su lenguaje resulten incomprensibles para buena parte de la población. En los últimos años algunas instituciones, universidades y medios informativos han tratado de fomentar la democratización del conocimiento jurídico mediante programas de radio y televisión, columnas de opinión y páginas de internet dirigidas a un público sin formación previa. Estos esfuerzos son indispensables, especialmente en el contexto de la epidemia actual de corrupción y violencia, pero se han topado con un desinterés social que tiene raíces más profundas.

Una de las principales razones por las que en México nos cuesta tanto advertir la importancia de la Suprema Corte es la invisibilidad del derecho en el relato histórico nacional. Permítanme una breve digresión para explicar este punto. Con independencia de que nos atraiga o nos disguste el estudio de la historia, buena parte de nuestros valores y nuestra cosmovisión están determinados por la imagen que tenemos del pasado, la cual se forma gradualmente a partir de la educación, el entorno y la experiencia vital. Parafraseando la genial observación de Ludwig Wittgenstein sobre el lenguaje, podríamos decir que nuestra imagen del pasado determina hasta cierto punto los límites de nuestro mundo: nuestra conciencia de la experiencia histórica expande o estrecha nuestra noción de lo posible y de lo imposible, y condiciona por ello nuestra capacidad de imaginar y transformar la realidad. Esta digresión viene a cuento porque las narrativas que han informado nuestra conciencia histórica rara vez conceden espacio a las leyes y a los jueces encargados de aplicarlas. Las constituciones, por ejemplo, suelen ser descritas como banderas de algún movimiento político y, en esa medida, como ideales que tarde o temprano serán ignorados por los caudillos, presidentes y fuerzas populares que sí protagonizan los hechos. A nadie parece importarles que la conducta de estos actores se enmarca en un juego institucional muy complejo y que

los parámetros del mismo se definen muchas veces mediante sentencias judiciales: ni siquiera vale la pena mencionarlo. De esta manera, como la historia nos ha enseñado a ignorar la influencia de las reglas y los tribunales en la vida social, hemos terminado por despreocuparnos de su realidad presente (a pesar de lo mucho que nos afecta). Si el derecho no cuenta, ¿qué sentido tiene pensar en “cosas de abogados”?

Con estas inquietudes en mente, en el año 2017 me di a la tarea de escribir una *Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia*, que en realidad debería titularse *La Suprema Corte en la historia de México*. Vamos por partes. Esta obra pretende ofrecer, antes que nada, una historia de la Suprema Corte al alcance del ciudadano común, que permita conocer los momentos fundamentales de su evolución y, sobre todo, el modo en que sus decisiones han contribuido a dar forma al sistema político, a las estructuras económicas y a las relaciones entre la sociedad y el Estado. Es decir, no se trata de una historia “interna” centrada en el análisis de la organización y las facultades de la Corte, sino de una historia más amplia, atenta a los múltiples *contextos* que explican los cambios en las funciones, actuación y relevancia de esta institución. Por eso puede leerse también como un ensayo de historia general de México vista desde el máximo tribunal: a lo largo de sus páginas el lector se topará con episodios, procesos y personajes bien conocidos, los cuales, sin embargo, adquieren otro nivel de complejidad cuando se les analiza en el marco de la historia jurídica. El objetivo último de una obra de esta naturaleza es dotar al lector no especializado de una *narrativa mínima* que haga inteligible el importantísimo papel que juegan la Corte y los tribunales en nuestra vida pública. Estoy convencido de que, mientras más se conozca este papel y mejor se comprenda el accidentado camino que ha seguido la Corte hasta llegar a su situación actual, la ciudadanía también entenderá mejor por qué es tan necesario darle un mayor seguimiento a las decisiones y los problemas del Poder Judicial.

Me atrevo a mencionar una razón adicional por la que escribí esta obra. En el año 2017 se celebró el primer siglo de vigencia de nuestra Constitución. La oportunidad era idónea para hacer un repaso global de la *experiencia* constitucional mexicana desde 1917, es decir, para estudiar a fondo cómo se ha aplicado, interpretado y reformado esta carta. Desafortunadamente, las mejores iniciativas para conmemorar el centenario se concentraron, o bien en temas jurídicos contemporáneos, o bien en la herencia constitucional del siglo XIX, la elaboración de su texto original en el Congreso Constituyente de Querétaro y los años inmediatamente posteriores a su promulgación, sin explorar apenas el largo camino entre el cardenismo y el México actual. Siempre he pensado que, antes de discutir sobre la pertinencia de una nueva Constitución, necesitaríamos saber primero cuál es la Constitución que hemos tenido y cómo ha funcionado en las disputas ordinarias de los ciudadanos y en los problemas cotidianos de gobierno. Una historia constitucional completa tendría que considerar la experiencia de un número muy amplio de instituciones y procedimientos, desde el municipio hasta las prácticas electorales, la supervisión oficial de las iglesias y la regulación administrativa de la propiedad. Mientras esto no se haga, es imprescindible conocer al menos la experiencia judicial de nuestra ley fundamental, aunque sea a muy grandes rasgos. La presente historia mínima es mi contribución a la historiografía del centenario y es por ello que, sin desatender el siglo XIX, desarrolla con más amplitud los cien años transcurridos desde 1917.

Antes de entrar en materia es necesario hacer una primera presentación de esta institución y creo que la mejor manera de hacerlo es analizando las tres palabras que componen su nombre: “Corte”, “Suprema” de “Justicia”. ¿Qué es una Corte? En el idioma castellano la palabra “corte” se refería tradicionalmente al séquito de familiares y funcionarios que acompañaban a los monarcas, al lugar de residencia de éstos y también a la asamblea de representantes del reino (como las Cortes de Cádiz). Cuando

los constituyentes mexicanos de 1824 crearon la “Suprema Corte”, lo que hicieron fue bautizar al nuevo Tribunal Supremo de la Nación con el mismo nombre de su equivalente en Estados Unidos: *Supreme Court*. Lo que nunca debe perderse de vista es que nuestra Suprema Corte ha sido siempre un *tribunal*, es decir, una institución del Estado que, de manera imparcial y con base en el derecho aplicable, decide un litigio entre dos partes. Decir que la Corte es fundamentalmente un tribunal tiene varias implicaciones. La primera y más obvia es que, a diferencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la Corte no puede intervenir en un problema social por iniciativa propia: debe esperar forzosamente a que este problema le sea planteado como una controversia jurídica en los términos previstos por la legislación vigente. Sus pronunciamientos vinculantes, por lo tanto, no son resultado de una reflexión teórica, sino de una pregunta específica formulada en el marco de un proceso judicial. Es cierto que la Corte ha tenido históricamente otras facultades de naturaleza administrativa, política o consultiva, pero la esencia de su trabajo ha sido y será siempre la función *jurisdiccional*: conocer de ciertos litigios e indicar quién tiene el derecho (*ius dicere*).

Una segunda implicación de que la Corte sea un tribunal es que está compuesta de *juzgadores*, esto es, de personas que cuentan con la legitimidad necesaria para decidir controversias. En la tradición jurídica occidental, la cualidad ideal y distintiva de un juzgador no ha sido su dominio de la técnica jurídica, sino, más bien, su *imparcialidad*: la regla básica es que las partes contendientes aceptan someterse a la potestad judicial porque ésta es “ciega”, extraña al conflicto que debe ponderar y, por lo tanto, capaz de resolver con “justicia”, dando a cada quien lo suyo. Más adelante veremos que esta regla es problemática en la práctica, pero por ahora me interesa destacar que el principio de imparcialidad va de la mano con la *independencia judicial*: para que el juzgador emita una decisión justa e imparcial se necesita que no esté sujeto a presiones indebidas de otros poderes. Aunque las

constituciones mexicanas han procurado garantizar la independencia de la Corte de distintas maneras, este ideal ha estado en tensión permanente con el origen político de los nombramientos judiciales: los miembros de la Corte nunca han sido una casta de sabios desconectados de los intereses mundanos, sino personajes que, con independencia de sus aptitudes, llegaron al cargo gracias a que estaban fuertemente vinculados a las clases gobernantes en cada momento histórico. En esa medida, su labor ha sido especialmente difícil porque, de un lado, siempre han sido actores políticos, y del otro, su prestigio y su poder social dependen en buena medida del respeto que inspiren sus decisiones.

Los juzgadores que componen un tribunal superior suelen llevar el título de “magistrados”, pero, de nueva cuenta, los constituyentes de 1824 quisieron darles un nombre distintivo a los miembros de la Suprema Corte y les llamaron “ministros”, una denominación equívoca porque, en el uso más extendido, un ministro (del latín *minister*, subordinado) es el funcionario titular de alguno de los ministerios o secretarías que integran el gobierno. Dejando a un lado las confusiones semánticas, en este punto es importante subrayar que la Corte siempre ha sido un tribunal pluripersonal o colegiado, lo cual implica que sus sentencias deben ser vistas como el fruto de un proceso de deliberación colectiva. Es cierto que algunos ministros han sido más influyentes que otros (como Ignacio Vallarta en el siglo XIX), pero no hay que olvidar que incluso estos ministros excepcionales tuvieron que conseguir el voto de sus colegas para imponer sus puntos de vista. La manera como se ha organizado internamente el trabajo de la Corte ha variado mucho a lo largo de la historia. En algunos momentos el máximo tribunal sólo ha trabajado en “Pleno”, es decir, con su integración completa discutiendo y votando cada asunto que llega a su conocimiento. Durante la mayor parte de su historia, sin embargo, los casos se han repartido entre el Pleno y un número variable de “salas”, mismas que están especializadas en ciertos temas y se componen de una fracción de los ministros.

A la par de lo anterior, la Corte también ha tenido un “presidente” encargado de coordinar la administración y de representar al cuerpo de ministros ante los otros poderes. Aunque se trata de un cargo interno, algunas constituciones le han reconocido un estatus político privilegiado: la de 1857, por ejemplo, convirtió al presidente de la Corte en el sustituto del presidente de la República.

Que la Corte sea “Suprema” significa que sus decisiones son últimas e inatacables: no hay otro tribunal o poder que constitucionalmente pueda corregirla. Esto nos dice, en primer lugar, que la Corte suele ser el último recurso, la instancia final de un litigio y que, por lo tanto, es necesario que se satisfagan ciertas condiciones antes de que pueda intervenir. A lo largo de la historia las constituciones le han reservado en exclusiva algunos temas, pero éstos han sido la excepción: lo normal es que las causas lleguen a su conocimiento tras haber sido examinadas previamente por otros juzgadores. En segundo lugar, la supremacía de la Corte también nos indica que las constituciones han sido muy cuidadosas a la hora de definir la jurisdicción de los ministros y los efectos de sus resoluciones: decir la última palabra es un poder demasiado grande que debe usarse con cautela, sobre todo cuando existen otras potestades que también reclaman el ejercicio de la soberanía. Ha habido temas sensibles que en algunos momentos fueron removidos de la agenda judicial y también épocas en que la propia Corte decidió autoexcluirse de ciertas materias para facilitar la realización de las metas presidenciales. De igual manera, el derecho mexicano ha seguido el principio de que lo resuelto en una sentencia judicial sólo afecta a las partes involucradas, esto es, que las sentencias no tienen efectos generales, *erga omnes*, como sí los tiene una ley. Cabe señalar, sin embargo, que este principio no ha sido absoluto, pues la necesidad práctica de uniformar la interpretación judicial de las leyes llevó a que desde finales del siglo XIX se establecieran reglas para ampliar la obligatoriedad de los criterios establecidos en las sentencias de la

Suprema Corte y de los tribunales federales de mayor jerarquía: estos criterios o “tesis” que deben ser aplicados por el resto de los jueces conforman lo que en el lenguaje jurídico se denomina “jurisprudencia”.

La supremacía de la Corte se refiere de manera más puntual a su posición dentro del Poder Judicial. Salvo por el breve periodo centralista (1836-1846), en México han coexistido dos poderes judiciales distintos: el Federal y los estatales. La regla general ha sido que los tribunales federales sólo pueden conocer de ciertas materias expresamente señaladas en la Constitución y que todo lo demás corresponde a la jurisdicción local u “ordinaria”. La Corte ha sido siempre la instancia superior de la justicia federal y ha intervenido de distintas maneras en su administración. Durante el siglo XIX, cuando existía un ministerio dedicado a dicha tarea (el Ministerio de Justicia), la Corte participaba en los procesos de designación de jueces y magistrados. Desde 1917 hasta 1994 los ministros asumieron por completo el gobierno del Poder Judicial Federal y a partir de 1995 tuvieron que compartir esta labor con el Consejo de la Judicatura (que de hecho está bajo su control). La justicia ordinaria nació independiente de la federal y ha tenido siempre sus propios tribunales superiores. Hasta la década de 1870 los estados defendieron celosamente la autonomía de sus poderes judiciales y en especial su derecho a decidir en última instancia las controversias ordinarias de su jurisdicción. No obstante, la introducción del juicio de amparo en materia judicial –aprobada primero por la Corte y después por la legislación– dio a los tribunales federales la posibilidad de revisar prácticamente cualquier decisión “definitiva” de los tribunales superiores de los estados. Por ello es válido sostener que, desde la década de 1880, la Corte ha sido el único y verdadero tribunal superior del país.

De acuerdo con su nombre, la principal tarea de la Suprema Corte es impartir “Justicia”. ¿Y qué es la justicia? Sobra decir que esta difícil pregunta recorre toda la historia de la cultura

occidental. Para el jurista romano Ulpiano (siglo III), la justicia es “la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo”. Podríamos dar por buena esta definición y aun así nos quedaríamos con una interrogante abierta: ¿qué es lo suyo de cada quien? Las posibles respuestas a esta nueva pregunta son tan numerosas como lo han sido las explicaciones filosóficas sobre la naturaleza del ser humano y de la sociedad. Si los romanos imaginaron un mundo donde hacer justicia partía de reconocer las diferencias entre las distintas clases de individuos, los teólogos medievales acentuaron todo lo que favoreciera la salvación espiritual del hombre, los ilustrados del siglo XVIII insistieron en la posibilidad de “descubrir” verdades morales mediante la razón y los marxistas en el carácter explotador –y, por lo tanto, injusto– de las relaciones capitalistas de producción. A decir verdad, estas discusiones han tenido un eco mucho mayor en la plaza pública que en el foro judicial: los juzgadores suelen debatir en el marco de una cultura compartida, sin enfrascarse constantemente en disputas ideológicas, y los litigantes rara vez plantean preguntas similares a las que pueden encontrarse en una disertación de filosofía política. Esto no quiere decir que impartir justicia en la práctica sea una tarea intelectualmente sencilla. Por el contrario, es una tarea muy compleja porque el juzgador no sólo tiene la tarea general de “dar a cada uno lo suyo”, sino que debe hacerlo con base en el derecho vigente en cada momento histórico. Y aquí es donde empiezan los problemas más interesantes.

Cuando decimos que los jueces imparten justicia en el marco del derecho vigente, lo primero que debemos tener presente es que el “derecho” es una realidad histórica y, por lo tanto, en constante transformación. A principios del siglo XIX, por ejemplo, el derecho que utilizaban los jueces mexicanos englobaba una pluralidad de normas que no se agotaba en las leyes y decretos del poder político: los dictados legislativos eran tan importantes como la doctrina de los juristas, los precedentes de la época colonial, la costumbre social vigente y los cánones de la Iglesia

católica. La concepción tradicional de lo jurídico fue desplazada por las reformas liberales y el posterior triunfo de la codificación a finales del siglo XIX, y lo mismo sucedería después con el avance del colectivismo a lo largo del siglo XX y el proceso de globalización jurídica de la era neoliberal. El derecho cambia y esto se refleja necesariamente en la labor de los jueces. Por otro lado, que el derecho esté inmerso en la realidad histórica también nos recuerda otro detalle importante: las normas jurídicas son producto de su tiempo, pero a la vez inciden en él poderosamente. En algunos momentos han servido para cambiar el orden social y en muchos otros para institucionalizarlo, dándole fuerza de ley a desigualdades y repartos de poder que no tienen nada de “naturales”. Es por ello que los jueces, según reza el aforismo romano, pueden llegar a cometer graves injusticias cuando simplemente realizan su trabajo (*summum ius, summa iniuria*). A veces pensamos que viviríamos en un país mejor si las leyes se cumplieran. Si bien hay algunas muy importantes que no se respetan, la realidad es que la mayor parte sí se observan en distinto grado. El mundo que vemos todos los días –tan regular e inaceptable al mismo tiempo– no es tanto la negación sino el resultado del funcionamiento cotidiano del orden jurídico.

Bajo esta perspectiva, resulta ingenuo pensar que la Suprema Corte ha sido una especie de institución idealista, inspirada por nobles anhelos, pero impedida para cambiar por sí sola una realidad tan injusta. Viendo las cosas con atención, es claro que la Corte ha sido un protagonista de primera línea y que sus decisiones han servido para *construir* y mantener el orden imperante en cada momento histórico. Subrayo la palabra “construir” porque la Corte nunca se ha limitado a la mera función de “aplicar” el derecho vigente. Aunque muchas personas siguen creyendo todavía, como el barón de Montesquieu, que los jueces son la simple “boca que pronuncia las palabras de la ley”, la realidad es que, salvo en casos ridículamente sencillos e intrascendentes, todos los jueces *crean* derecho mediante sus decisiones. Y crean

derecho porque las reglas abstractas del orden jurídico nunca son lo suficientemente claras, coherentes y exhaustivas como para permitir su aplicación mecánica: el juez tiene que *interpretar* el derecho, esto es, tiene que desentrañar el significado de sus palabras, ponerlas en relación con otras normas del sistema jurídico y, además, remediar la frecuente ausencia de soluciones específicas para los casos de la vida real. Al hacer esto, el juez construye algo que no existía previamente: define o aclara conceptos, limita o extiende los alcances de las normas, y establece precedentes para casos futuros. Este fenómeno general de la vida jurídica es particularmente visible en el derecho constitucional, cuyas reglas suelen ser demasiado amplias e indeterminadas: ¿Qué significan, por ejemplo, el “derecho a la salud” o la “equidad” de los impuestos? Es por esta razón que la historia de la Suprema Corte, cuando se estudia con la mirada puesta en sus decisiones, nos ayuda a conocer de primera mano cuál es la Constitución que efectivamente nos ha regido.

El rango de temas que debería cubrir una historia general de la Corte rebasa la extensión propia de una historia *mínima*. He tenido que fijar prioridades y por ello me he concentrado en los aspectos “externos” de esta historia: las relaciones entre el máximo tribunal y los otros poderes, y, sobre todo, el contexto y la trascendencia de sus principales resoluciones. Soy consciente de que hay muchos puntos relevantes que se abordan de manera apresurada y que merecerían un desarrollo más amplio. Desde ahora menciono algunos que deberían ser objeto de nuevas investigaciones: los costos del acceso a la justicia, la evolución del presupuesto del Poder Judicial, la disfuncionalidad de los mecanismos de creación y aplicación de la jurisprudencia, la influencia de referentes extranjeros, el papel de los secretarios de estudio y cuenta, la interacción entre los ministros y el resto de los juzgadores federales, y la formación de alianzas y facciones en el interior de la Corte. Una manera eficaz de abordar estas cuestiones sería promover el género biográfico, que permite reconstruir la com-

plejidad de una época a través de historias personales bien documentadas. No deja de ser preocupante que sepamos tan poco sobre la trayectoria y el pensamiento de los ministros, y que ni siquiera existan biografías rigurosas de personajes como José María Iglesias e Ignacio Vallarta. Aunque en México no existe la tradición de preservar los archivos personales de los juzgadores y la mayoría de los despachos de abogados tampoco hacen lo propio con su documentación histórica, los acervos del Poder Judicial resguardan un extraordinario universo de fuentes que siguen a la espera de su historiador.

Concluyo esta introducción con algunas advertencias. Este libro es una obra de síntesis basada tanto en investigación propia como en los trabajos monográficos de un amplio número de especialistas. En la bibliografía final aparecen todas las referencias que he consultado y algunas sugerencias adicionales para los investigadores. Siguiendo los lineamientos editoriales de la colección “Historias mínimas”, no incluí notas al pie y procuré combinar la precisión necesaria del lenguaje jurídico con un estilo narrativo accesible. Ésta es la razón por la que no aparecen los datos formales para identificar las sentencias y criterios a que hago referencia en cada capítulo. Aunque esta decisión tiene sus inconvenientes, creo que cada mención específica contiene suficiente información para ubicar la resolución o la tesis respectiva con facilidad (citas literales o detalles del contexto). Esta obra no pretende sustituir el estudio técnico de las sentencias del máximo tribunal y la doctrina constitucional: quien desee conocer más sobre estos temas debe acercarse directamente a las fuentes originales. Tengo la esperanza de que esta historia mínima estimule un mayor acercamiento entre dos disciplinas que dialogan poco en México. Los historiadores tenemos mucho que aprender de la ciencia jurídica, aunque sea para leer correctamente la legislación antigua y los expedientes de los archivos judiciales. Los juristas, por su parte, necesitan recordar las palabras de Daniel Cosío Villegas al comentar la obra de Emilio Rabasa: el “conocimiento jurídico

unido al conocimiento histórico [es la] condición primera para discutir con acierto sobre cuestiones de derecho constitucional”.

Coyoacán, 19 de septiembre de 2018

LOS COMIENZOS (1821-1855)

El periodo que comprende las tres décadas transcurridas entre la consumación de la Independencia de México (1821) y el triunfo de la Revolución de Ayutla (1855) es uno de los más complejos e importantes en la historia de la Suprema Corte de Justicia. Complejo porque se trata de una época caracterizada por la inestabilidad política y la penuria económica, los frecuentes cambios constitucionales y la difícil adaptación de una vieja sociedad colonial, de fuerte raigambre católica e hispánica, a un mundo sacudido por la Revolución industrial y las grandes revoluciones políticas de finales del siglo XVIII y principios del XIX: la norteamericana (1776), la francesa (1789) y la española (1808). Importante porque en este periodo la Corte comienza a adquirir—con muchas dificultades—algunos de sus rasgos más duraderos, como sus poderes de control constitucional y su relativa supremacía sobre el resto de los tribunales de la República. Por ello se trata de un periodo de bruscos y constantes ajustes al marco de facultades de la Corte, pero también de notables continuidades en lo que toca a su integración, su prestigio y su manera de entender el derecho. Es una Corte encargada de responder a viejos y nuevos desafíos con las herramientas de una tradición jurídica centenaria, y que, en ciertos momentos críticos, no tuvo más remedio que actuar como garante último de la permanencia y legitimidad del Estado.

A primera vista, lo que más llama la atención de este periodo es la dificultad que tuvieron los primeros constituyentes para

determinar cuál sería el papel de la Suprema Corte en la nueva República. Vale la pena examinar detenidamente las distintas etapas que siguió este proceso. En el momento en que México nació a la vida independiente, las dos instancias supremas de administración de justicia eran las Audiencias Territoriales de México y Guadalajara, las cuales funcionaban como tribunales de apelación en asuntos civiles y criminales. Tanto el Plan de Iguala como los primeros decretos de la Junta Provisional Gubernativa dispusieron que las autoridades judiciales existentes continuarían desempeñando sus labores conforme a lo previsto en la Constitución española de 1812, pero muy pronto se hizo evidente la necesidad de crear un sistema judicial más adecuado a la nueva realidad política del país. En lo que toca a las audiencias, éstas resultaban claramente insuficientes para procesar las apelaciones provenientes de todo el territorio nacional y, además, varios de sus magistrados habían muerto o abandonado sus plazas. Durante el Imperio de Agustín de Iturbide se creó formalmente un “Supremo Tribunal de Justicia” que reemplazaría a la Audiencia de México, pero la caída del emperador en marzo de 1823 hizo imposible su instalación. De ahí que la tarea de materializar este proyecto correspondería finalmente al Congreso Constituyente de 1823-1824, el cual diseñó la Suprema Corte de Justicia en el marco de una república representativa de carácter confederal.

La primera “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, en efecto, fue pensada como un pacto para mantener la unidad entre un grupo muy diverso de provincias autónomas que compartían intereses comerciales y de autodefensa, y que no estaban dispuestas a someterse a un gobierno central “despótico” similar a la monarquía borbónica. En esa medida, el pacto concedía amplios poderes de autogobierno a los distintos “estados” que integraban la República y reservaba una serie de facultades muy limitadas a la Federación, entre las cuales no se hallaba ciertamente la de impartir justicia en última instancia a todos los habitantes del país. De este modo, si en tiempos

de Iturbide se había contemplado la posibilidad de convertir a la Audiencia de México en el tribunal supremo del Imperio, el Constituyente republicano optó más bien por multiplicar el número de audiencias territoriales y convertirlas en los tribunales superiores de cada entidad federativa, añadiendo una “Suprema Corte de Justicia” para presidir el Poder Judicial Federal, que estaría integrado en primera y segunda instancias por juzgados de distrito y tribunales de circuito. La nueva Corte Suprema de la República sólo serviría como tribunal de apelación para asuntos de justicia ordinaria (es decir, como audiencia) en los espacios geográficos que no se conformaron como estados: el Distrito y los territorios federales. Su nombre evocaba claramente al de la Suprema Corte estadounidense, pero su adopción fue presentada como un medio de distinguir jerárquicamente las tres instancias de la justicia federal.

Dado que el principio rector del sistema judicial previsto en la Constitución de 1824 fue que las causas civiles y criminales debían ser “fenecidas” en el territorio de los estados “hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia” (art. 160), la jurisdicción de la Suprema Corte quedó reducida a una serie de facultades vinculadas con las tareas federales y la coordinación de los estados soberanos, a saber: la resolución de disputas originadas con motivo de contratos o negociaciones celebrados por el gobierno federal o sus agentes; el conocimiento de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República, así como de las causas de almirantazgo, ocupación de naves, crímenes en altamar, contrabando y ofensas contra la nación; la de dirimir los conflictos de competencia entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados, y los que surgieran entre los de un estado y los de otro; y la de resolver los juicios contenciosos entre los distintos estados, o entre un estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares con motivo de concesiones de tierras otorgadas por distintos estados. A la Suprema Corte le correspondería también conocer de los juicios

de responsabilidad contra el presidente y el vicepresidente de la República (siempre que la Cámara de Diputados hubiera declarado previamente la procedencia de los mismos), facultad que terminó extendiéndose a las causas criminales de los diputados y senadores, los gobernadores y los secretarios del gabinete. En los hechos, sin embargo, el máximo tribunal dedicaría la mayor parte de su tiempo a resolver litigios civiles y criminales provenientes del Distrito y los territorios federales, cosa natural si se toma en cuenta que los asuntos “federales” no se presentaban con frecuencia y que en los juicios ordinarios se ventilaba la experiencia cotidiana de la población.

Es muy importante advertir que la Constitución de 1824 no concedió a la Corte un solo poder significativo de control constitucional, pues su vaga facultad para conocer de “las infracciones [a] la Constitución y leyes generales” se refería en realidad a los juicios de responsabilidad contra altos funcionarios. Para los creadores de la primera República federal, el Poder Legislativo —integrado a nivel federal por las dos cámaras del Congreso y a nivel estatal por las legislaturas— era el que verdaderamente representaba a la Nación y el que, por lo tanto, debía tener primacía en el sistema constitucional. Fue por ello que la Constitución reservó para el Congreso federal la facultad de resolver cualquier duda relacionada con la interpretación de la ley fundamental (lo cual le permitió declarar la nulidad de leyes estatales en al menos diez ocasiones) y otorgó a las legislaturas de los estados el derecho de escoger a los 11 ministros y el fiscal de la Suprema Corte, elección que todas llevarían a cabo el mismo día y que sería computada por la Cámara de Diputados, siguiendo un procedimiento muy similar al de la elección presidencial. Curiosamente, los habitantes del Distrito Federal —que incluía la ciudad con más habitantes de la República— y los de los territorios federales (Alta y Baja California, Colima, Nuevo México y Tlaxcala) no tendrían manera de influir en el nombramiento de los magistrados de su propio tribunal superior.

Aunque la Constitución de 1824 dificultaba la intervención de los poderes federales en el ámbito estatal, el celo de algunos estados por salvaguardar su autonomía terminó provocando la primera gran crisis de la Suprema Corte en marzo de 1834. El caso que desató esta crisis se originó en un pleito ordinario sobre derechos de agua entre dos haciendas del municipio de Yau-tepec, entonces perteneciente al Estado de México. La historia comenzó cuando un hacendado demandó al administrador de la hacienda vecina ante un juzgado de Cuernavaca, alegando que el administrador le impedía el acceso a un manantial. Dado que el verdadero demandado no podía ser el administrador sino el dueño de la hacienda y éste residía en la Ciudad de México, el juez de Cuernavaca solicitó a uno de sus pares en el Distrito Federal que emplazara al dueño a fin de que contestara la demanda. El juez del Distrito Federal, sin embargo, inició un juicio de competencia ante la Suprema Corte, pues consideró que el proceso debía llevarse a cabo en su jurisdicción (y no en Cuernavaca) porque el demandado era residente de la capital. La Suprema Corte favoreció al juez del Distrito Federal, sin sospechar que, en respuesta, el juez de Cuernavaca solicitaría a la legislatura y al Tribunal Superior del Estado de México que evitaran dicho atropello e hicieran valer la soberanía de los tribunales locales frente a la Federación. Incitados por las protestas de ambos poderes, los diputados federales del Estado de México acusaron entonces a cinco ministros de la Suprema Corte de haber usurpado la soberanía del estado y solicitaron al Congreso federal que los removiera de sus cargos.

Si bien la solicitud de los diputados del Estado de México era completamente desproporcionada, el Congreso estaba dominado por federalistas radicales y éstos decidieron suspender a los cinco ministros acusados, a cuya súbita ausencia se sumaba la de otros dos ministros que habían sido expulsados del país el año anterior con base en la llamada “Ley del caso”, un decreto que disponía la expulsión inmediata de 51 notables enemistados con el gobierno y la de todos aquellos que se encontraran “en el mis-

mo caso”. Estas arbitrariedades impidieron el funcionamiento regular de la Suprema Corte y contribuyeron a elevar la indignación popular contra un Congreso que, además, le había declarado la guerra a la Iglesia católica cuando decretó una serie de medidas para reducir su influencia social y afirmar unilateralmente los poderes patronales de la nación sobre los bienes y cargos eclesiásticos. Los numerosos levantamientos de protesta que estallaron durante la primavera de 1834 terminaron convenciendo al presidente Antonio López de Santa Anna de la necesidad de disolver el Congreso, hacer las paces con el clero y devolver su empleo a los ministros castigados, quienes así pudieron regresar a la Suprema Corte. La impresión traumática que dejó esta experiencia en muchos políticos moderados derivó finalmente en la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, que ahora tendría la misión de prevenir los abusos que se habían cometido al amparo del sistema constitucional de 1824.

La nueva Constitución, promulgada a lo largo de 1836 bajo la forma de “Siete Leyes constitucionales”, mantuvo el carácter representativo de la República, pero sustituyó a los antiguos estados soberanos por “departamentos” sujetos a una mayor intervención y vigilancia por parte del gobierno nacional. Más allá del centralismo, dos de las mayores innovaciones de la carta de 1836 fueron la inclusión de un primer catálogo de “derechos y obligaciones de los mexicanos” y la de un órgano expresamente encargado de hacer efectivo el equilibrio de poderes. En cuanto al catálogo, éste reconocía la libertad de imprenta en materias políticas y varios principios básicos del debido proceso (como el de no ser sentenciado con base en una ley posterior al hecho que se juzga), y establecía también varias protecciones a la propiedad, que sólo podría ser afectada por una causa de “general y pública utilidad”, rigurosamente acreditada por las autoridades competentes. En lo que hace al mantenimiento del orden constitucional, éste quedaría a cargo del llamado “Supremo Poder Conservador”, el cual podría declarar la nulidad de leyes, actos del Ejecutivo e incluso

resoluciones de la Suprema Corte que fueran contrarias al texto de la Constitución, así como suspender las sesiones del Congreso cuando conviniera al “bien público”, restablecer los poderes que hubieran sido “disueltos revolucionariamente” y declarar “la voluntad de la nación” en circunstancias extraordinarias. Sus integrantes jamás podrían ser juzgados por sus decisiones y sólo serían responsables “ante Dios y la opinión pública”.

A tono con el espíritu general de la nueva Constitución, la Suprema Corte de 1836 resultó fortalecida en sus atribuciones jurisdiccionales y en su capacidad de enfrentar a los otros poderes. La Corte conservó las facultades que ya tenía para conocer de las controversias relacionadas con materias propias del ámbito nacional —como los conflictos de competencia, los contratos celebrados por el gobierno central, las causas civiles y criminales de los empleados diplomáticos, los delitos cometidos en altamar y los juicios de responsabilidad en contra de altos funcionarios—, pero se convirtió en un verdadero tribunal supremo de la nación al obtener la facultad de revisar, mediante el recurso de nulidad, las sentencias dictadas por los tribunales superiores de los departamentos. Dado que el Distrito Federal y el Territorio de Tlaxcala fueron incorporados al Departamento de México, el de Colima al Departamento de Michoacán, y las Californias y Nuevo México convertidas en departamentos, cada asunto proveniente de aquellos lugares tendría que pasar primero por su respectivo tribunal superior antes de poder llegar a la Suprema Corte. Por si esto fuera poco, la Corte también fue autorizada para intervenir, conjuntamente con el Tribunal de Guerra, en algunos juicios contra los miembros del ejército, exceptuando “las causas criminales, puramente militares”. El único medio que retuvieron los departamentos para influir en el rumbo de la Corte fue su participación en la elección de los ministros, quienes serían escogidos por las juntas departamentales —sucesoras de las antiguas legislaturas— a partir de ternas elaboradas por la Cámara de Diputados, la cual, a su vez, debía sacar a sus candidatos de

las propuestas remitidas previamente por el presidente, la propia Corte y el Senado.

Como la tarea de defender la Constitución fue encomendada al Supremo Poder Conservador, la única facultad expresa de control constitucional que recibió la Corte en 1836 fue la de revertir posibles violaciones al derecho de propiedad que se hubieran cometido en las declaraciones de expropiación por causa de utilidad pública en la capital del país. En la práctica, sin embargo, fue mucho más importante el papel que asumió la Corte como aliada natural del árbitro constitucional, pues, a semejanza de un tribunal, el Supremo Poder Conservador no podía actuar por iniciativa propia, sino a petición de los otros poderes, y la Corte fue la que con mayor frecuencia solicitó su intervención. Los cuatro casos en que se hizo visible esta mancuerna involucraron maniobras del Ejecutivo para ampliar inconstitucionalmente su margen de acción: el primero fue la anulación de un decreto presidencial de 1839 contra los delitos de rebelión y sedición, que en realidad buscaba limitar la libertad de prensa; el segundo, la anulación de otro decreto del mismo año que facultaba a los tribunales militares para juzgar a los delincuentes comunes; el tercero, la invalidación de una ley de 1840 que igualmente buscaba sujetar a los asaltantes de caminos a la justicia militar; y el cuarto, la anulación de un decreto presidencial del año 1840, el cual, con toda desfachatez, ordenaba el desacato a las resoluciones del Supremo Poder Conservador.

Las Siete Leyes de 1836 tuvieron una vida corta porque el Ejecutivo y el ejército, asediados por la creciente inseguridad y los continuos levantamientos federalistas, se hartaron de tener que enfrentar la previsible oposición del nuevo árbitro constitucional a cada paso. Tras otro golpe de Estado encabezado por Santa Anna y los generales Mariano Paredes y Gabriel Valencia en octubre de 1841, el Supremo Poder Conservador fue eliminado y en 1842 se reunió un nuevo Congreso Constituyente para revisar la carta centralista. En dicho Congreso fueron presentados tres

proyectos diferentes, uno de los cuales sugería facultar a la Corte para conocer de los reclamos por violaciones a los derechos constitucionales por parte del Legislativo y el Ejecutivo, pero esta propuesta no tuvo efecto alguno porque Santa Anna disolvió el Congreso y encomendó a una “Junta de Notables” la elaboración de unas “bases” para reorganizar la República. Las llamadas “Bases Orgánicas” de 1843 conservaron la estructura fundamental del modelo centralista pero fortalecieron al Ejecutivo a costa de los otros poderes. La Suprema Corte perdió sus atribuciones en materia de fuero militar y fue sometida a mayores controles, pues se estableció de manera permanente un “Tribunal para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia” –cuyos miembros se renovarían cada dos años– y el Ejecutivo fue facultado para solicitar que se diera preferencia a “las causas que así lo requieran para el bien público”, así como para pedir “informes justificados sobre los puntos que estime convenientes”.

El régimen de las Bases Orgánicas no logró fortalecer al gobierno ni pacificar al país, y así, en agosto de 1846, en plena guerra contra Estados Unidos y en medio de rumores sobre un proyecto monarquista respaldado por el entonces presidente Mariano Paredes, el general Mariano Salas dio un nuevo golpe de Estado con el apoyo de los federalistas, quienes inmediatamente decretaron la restauración del sistema constitucional de 1824. Como las circunstancias eran críticas, una mayoría del nuevo Congreso sugirió posponer la discusión de reformas a la carta federalista, a fin de no arriesgar todavía más la precaria unidad de la República. Si bien dicha postura podía ser razonable, lo cierto es que la Constitución de 1824, en su versión original, debilitaba al gobierno central e impedía una adecuada coordinación de los estados frente a la invasión extranjera. Fue con esta preocupación en mente que, el 5 de abril de 1847, un joven y brillante diputado de Jalisco, Mariano Otero, sometió a la consideración del Congreso un voto particular en el que proponía una serie de reformas para corregir lo que él describía como “una

organización enteramente viciosa” de la Federación. El pueblo no podría resistir si no contaba “con la acción de todos los elementos de su poder” y la función de las reglas constitucionales era precisamente combinarlos de manera armónica. El voto particular de Otero es una de las piezas más lúcidas en la historia del constitucionalismo mexicano, pero aquí sólo abordaremos sus propuestas acerca de los medios de defensa de la Constitución, mismas que fueron incorporadas a la carta federal mediante el Acta de Reformas del 21 de mayo de 1847.

Al igual que los constituyentes de 1836, Mariano Otero sabía que uno de los principales defectos de la Constitución de 1824 había sido la ausencia de un mecanismo eficaz para salvaguardar el equilibrio de poderes y los derechos fundamentales de los gobernados. ¿De qué servían las declaraciones constitucionales si no existían medios para “afianzar la realidad de las instituciones democráticas” y “hacer efectivos los principios de libertad”? La contribución original de Otero, en este sentido, consistió en advertir que las violaciones a la Constitución podían ser de muy distinta naturaleza y que, por lo tanto, se requerían herramientas diferenciadas para enfrentarlas: no eran lo mismo una ley federal que invadía competencias estatales y una orden ilegal para detener arbitrariamente a un ciudadano. Fue por esta razón que Otero propuso dos instrumentos para combatir las faltas a la Constitución, según afectaran “los derechos de las personas o las facultades de los poderes públicos”. El primero, llamado “juicio de amparo”, tendría por objeto defender a los particulares y estaría encomendado a su “protector nato”, el Poder Judicial; el segundo, la anulación de leyes por el Congreso y las legislaturas, procuraría “robustecer el principio federativo” y servir como un “verdadero poder conservador de las instituciones”. Es importante subrayar que, para Otero, ambos mecanismos se complementaban, ya que uno solo de ellos no bastaría para enfrentar el amplio abanico de posibles violaciones a la ley fundamental.

De acuerdo con el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, basado a la letra en la propuesta de Otero, el Poder Judicial de la Federación podría “amparar” a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de sus derechos constitucionales, “contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados”. La protección de los tribunales se limitaría al “caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”. Esta formulación comprende varios elementos dignos de destacarse: primero, se trata de una función propia y característica de los tribunales federales, no de los estatales, los cuales seguirían haciéndose cargo de la justicia ordinaria; segundo, el amparo se refería a derechos de rango constitucional que hubieran sido violados por actos o providencias de orden gubernativo o legislativo, no por decisiones judiciales, por lo que no cabía utilizar el amparo como un medio extraordinario para apelar sentencias definitivas de los tribunales superiores; y tercero, el amparo sólo protegería a quien lo hubiera solicitado, lo cual tiene una doble explicación: por un lado, es muy probable que al mencionar los “ataques del Poder Legislativo”, Otero no estuviera pensando principalmente en leyes generales, sino, ante todo, en los numerosos actos y decretos de las legislaturas que tenían destinatarios bien identificados (privilegios, concesiones, contratos, órdenes de destierro y un largo etcétera); por el otro, esta regla permitiría mantener intacta la división de poderes, pues el juez de amparo nunca podría “hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo”.

Ciertamente, Otero no fue el “inventor” del juicio de amparo, pues el jurista yucateco Manuel Crescencio Rejón ya había incluido una propuesta muy similar en la Constitución del Estado de Yucatán de 1841, inspirada explícitamente en la muy peculiar lectura de Alexis de Tocqueville sobre el funcionamiento del *judicial review* norteamericano (y que se conoció en México gracias a la primera edición castellana de *La democracia en*

América, publicada en 1837). Rejón, en efecto, pensaba que era necesario otorgar al Poder Judicial “el derecho de censurar la legislación”, pero obligándole a ejercerlo “de una manera oscura y en casos particulares”, de modo que el prestigio del legislador no resultara ofendido y la ley inconstitucional fuera pereciendo “poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia”. Sin embargo, como ha demostrado Andrés Lira, el juicio de amparo también hundía sus raíces –incluso su terminología– en el viejo “interdicto de amparo” del derecho español, el cual se había utilizado durante la época colonial para solicitar la protección de la justicia real frente los abusos cometidos por personas o autoridades que actuaban “con mano poderosa”, fórmula que se invocaba, por ejemplo, en los frecuentes reclamos de los pueblos indígenas por el despojo de sus tierras. La novedad de 1847 consistió en que este viejo interdicto se convertiría desde entonces en el principal instrumento de defensa de la Constitución y en la tarea central de los tribunales federales.

El procedimiento que propuso Otero para anular leyes inconstitucionales, que sí tendría efectos generales, variaba en función del carácter estatal o federal de la ley en cuestión. Si se trataba de una ley estatal, ésta sería declarada nula por el Congreso, pero el procedimiento sólo podría iniciarse en el Senado, al ser éste la representación de los estados y una garantía “de calma y circunspección”; por el contrario, si se trataba de una ley federal, su inconstitucionalidad podría ser denunciada por el presidente, diez diputados, seis senadores o tres legislaturas, y para que fuera anulada se necesitaría el voto de una mayoría de las legislaturas estatales. En principio este procedimiento no involucraba al Poder Judicial, pero el artículo 23 del Acta de Reformas dispuso que los reclamos contra leyes federales serían presentados ante la Suprema Corte y que ésta los remitiría después al examen de las legislaturas, lo cual fue interpretado como una autorización para que la Corte calificara previamente las denuncias. Durante los seis años de vigencia del Acta de Reformas, este mecanismo sólo

fue utilizado con éxito para anular decretos de las legislaturas estatales. La Corte recibió ocho denuncias contra leyes federales, de las cuales ninguna prosperó. Tal vez la más importante fue la que interpusieron 11 diputados en contra del Tratado Guadalupe Hidalgo (1848), por el cual México cedió casi la mitad de su territorio a Estados Unidos. Aunque la denuncia reunía todos los requisitos formales, la Corte decidió rechazarla porque los tratados no eran propiamente “leyes” y porque las legislaturas no podían inmiscuirse en negociaciones internacionales, ni anular o ratificar los tratados.

Un aspecto poco estudiado del Acta de Reformas de 1847 es que se trató del primer documento constitucional que admitió la posibilidad de elegir a los ministros de la Corte por medio del voto popular. Conforme a su artículo 18, una futura ley arreglaría el modo de escoger a los ministros y a otros altos funcionarios, “pudiendo adoptarse la elección directa”. La redacción no era muy afortunada, pues, en lugar de establecer un nuevo sistema, esta disposición simplemente le dio un amplio margen al Poder Legislativo para adoptar el método que le pareciera más conveniente. Mariano Otero introdujo este artículo porque, en su opinión, los mecanismos de elección indirecta habían asfixiado el principio representativo: dado que los electores en segundo o tercer grado sólo obedecían la “voluntad de los partidos” y sus “aspiraciones personales”, las instituciones del Estado no representaban realmente “a la nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses”. El 25 de noviembre de 1850, sin embargo, el presidente José Joaquín de Herrera promulgó un decreto que descartó la elección directa y mantuvo prácticamente intacto el mecanismo vigente desde 1824: los ministros serían electos por las legislaturas de los estados y la Cámara de Diputados haría el cómputo final de los votos. La única diferencia importante sería la participación del Senado a mitad del proceso, ya que tendría la facultad de verificar la validez de los votos de las legislaturas antes de remitirlos a la Cámara de Diputados. La

elección popular de los ministros tendría que esperar hasta la Constitución de 1857.

Gracias a las propuestas de Otero, la Corte del federalismo restaurado gozó de un poder mucho mayor que el que había tenido durante la primera República federal. Si bien perdió el carácter de tribunal nacional de apelación que había adquirido durante el centralismo (pues los tribunales superiores recuperaron su derecho a decir la última palabra en todas las controversias civiles y criminales de sus respectivos estados), a partir de 1847 la Corte comenzó a perfilar su identidad como instancia suprema de control constitucional. Es cierto que la Corte resolvió relativamente pocos amparos durante los primeros años de vida de dicho instrumento protector, lo que se explica por la renuencia de varios ministros a sustanciar los juicios sin el apoyo de una ley reglamentaria. No obstante, la evidencia proveniente de los juzgados de distrito indica que el juicio de amparo tuvo una buena acogida entre la población y que su uso se incrementó con rapidez durante la década de 1850: tarde o temprano esto tendría fuertes repercusiones en el trabajo de la Corte. Y aunque nadie se atrevió a recurrir decisiones de los tribunales superiores mediante el amparo, el escenario del futuro debate sobre el “amparo judicial” ya estaba puesto: ¿de qué otro modo podría asegurarse que todos los estados observaran de manera uniforme lo que Otero llamaba las “garantías individuales”, buena parte de las cuales se referían al debido proceso?

La constante modificación de las facultades jurisdiccionales de la Suprema Corte entre 1824 y 1847 podría llevar a suponer que éste fue simplemente un periodo de inestabilidad y caos, de grandes discusiones constitucionales pero escasa institucionalidad en la práctica. Aunque esta imagen tiene algo de cierto, un aspecto notable de la Corte durante los años fundacionales de la República fue su relativa estabilidad en varios aspectos relevantes. De entrada, la Corte logró conservar su sede original en el ala noroeste del Palacio Nacional y mantuvo la misma integración y

estructura a pesar de sus frecuentes reformas: 11 ministros y un fiscal, reunidos en pleno y distribuidos en tres salas (el “fiscal”, una especie de abogado del Estado, era una figura encargada de promover cuanto fuera oportuno para el interés público en los distintos asuntos del tribunal). Tanto los ministros como el fiscal gozaron siempre de inamovilidad —a fin de preservar su independencia frente a los otros poderes— y sólo podían ser destituidos por causa grave, principio que sólo fue violado por el Congreso radical de 1833-1834. Hasta 1853 el promedio de permanencia en el cargo fue de ocho años —una estancia muy larga, considerando que presidentes y gobernadores rara vez lograban mantenerse más de dos años consecutivos en sus puestos—. Incluso hubo algunos casos de extraordinaria longevidad: seis de los 11 ministros nombrados en 1825 se retiraron entre 1845 y 1852. Esto también nos dice que, a diferencia de lo que sucedería en el siglo xx, las frecuentes reformas al Poder Judicial no buscaban necesariamente el reemplazo de los magistrados, sino sólo el cambio de sus atribuciones.

Además de su estabilidad en el cargo, otros dos rasgos notables de los primeros ministros fueron su edad avanzada y su alto nivel profesional: la mayor parte ingresó a la Corte alrededor de los 50 años (en una época en que la esperanza de vida no sobrepasaba cuatro décadas) y casi todos pertenecieron al Colegio de Abogados. Entre sus filas hubo algunos juristas de gran prestigio intelectual, como Juan Bautista Morales, José María Bocanegra y, sobre todo, Manuel de la Peña y Peña. Este último, además de permanecer casi un cuarto de siglo en el tribunal y desempeñar temporalmente otros cargos públicos, fue autor de unas voluminosas *Lecciones de práctica forense mejicana* (1835-1839), probablemente la obra doctrinal más importante publicada en el país hasta mediados del siglo xix. Los distintos congresos constituyentes comprendieron la importancia de contar con una judicatura de primer nivel y por ello fueron incrementando los requisitos para ingresar a la Suprema Corte: si

en 1824 era necesario tener más de 35 años y “estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas”, para 1836 se requería tener 40 años cumplidos y ser “letrado” en ejercicio de la profesión por al menos diez años, requisito que se mantuvo con ligeros cambios en las Bases Orgánicas de 1843. La restauración del federalismo significó una vuelta a los requisitos establecidos en 1824, pero en la práctica no hubo cambios en el perfil acostumbrado de edad y formación de los ministros.

Una de las posibles explicaciones de la relativa estabilidad y profesionalismo de la Corte en estos años (fenómeno que también se presentó en la mayoría de los tribunales superiores de los estados) es que el primer constitucionalismo mexicano, pese a su insistencia en la supremacía del legislador, fue heredero de una cultura política que asociaba la correcta gestión del orden público con la buena administración de justicia. Al igual que en tiempos virreinales, durante la primera mitad del siglo XIX el Poder Judicial fue visto como un garante de la armonía social —pues de él dependía el acomodo legítimo de intereses en conflicto y el castigo de transgresiones intolerables— y en esa medida gozó de una dignidad especial, visible en el respeto de los políticos a la permanencia de los magistrados (cosa rara en tiempo de revoluciones) y también en los esfuerzos, no siempre exitosos, por dotar a los tribunales de los recursos necesarios para el desempeño de sus labores. Aunque hoy puedan parecer exagerados, los reglamentos de la época sobre la elaborada indumentaria que debían utilizar los ministros de la Suprema Corte dan testimonio de una preocupación compartida por realzar de manera visible el prestigio del máximo tribunal. No en vano los ministros reclamaban el pago de sus salarios vencidos alegando la falta de dinero para hacerse del vestido y calzado correspondientes a su dignidad, y llegó a darse el caso de un ministro que no quiso ir a las sesiones “por falta de zapatos”.

El peso de la herencia hispánica no sólo explica la enorme importancia que los contemporáneos atribuyeron a la adminis-

tración de justicia, sino también permite entender otras continuidades notables en el trabajo de la Corte. Una muy evidente tiene que ver con el derecho que los ministros utilizaron todos los días para elaborar sus sentencias. Aunque en esta época ya existía la consigna de que los jueces fundaran sus decisiones en la “ley”, en la práctica este último concepto englobaba una multitud de normas que no provenían necesariamente del Poder Legislativo. Aquí hay que recordar que, a diferencia de lo que sucedió en la Francia revolucionaria, la independencia de México no trajo consigo la eliminación automática de las numerosas cédulas, decretos, acuerdos, precedentes y doctrinas que rigieron la vida de las colonias a lo largo de tres siglos, pues la regla que adoptaron los primeros congresos de la República fue que el derecho español seguiría vigente mientras no fuera expresamente derogado. Esto tuvo como resultado una gran dificultad para resolver cualquier asunto a partir del corpus normativo disponible, ya que éste comprendía, además de las constituciones y las leyes aprobadas por las sucesivas legislaturas locales y nacionales, la antigua legislación española, las leyes especiales de los ramos mercantil y de minería, el derecho romano y canónico, la doctrina de los juristas y la costumbre. Ello explica por qué los ministros de la Corte, junto con sus pares en los tribunales superiores, exigieron constantemente al gobierno que promoviera la adopción de “códigos” claros y sencillos, una tarea que no tendría éxito sino hasta la segunda mitad del siglo XIX.

A este respecto, resulta interesante observar que tanto el gobierno como los tribunales de menor jerarquía y hasta los propios legisladores —a quienes supuestamente correspondía el monopolio de la interpretación de las leyes— acudieron con frecuencia a la Suprema Corte para consultar su opinión sobre el derecho aplicable en una situación concreta, sobre la vigencia de antiguas normas españolas que no habían sido utilizadas en mucho tiempo pero tampoco expresamente derogadas o, incluso, sobre el sentido correcto que debía darse a ciertos conceptos oscuros

de la legislación. La facultad de emitir respuestas vinculantes a dichas consultas no fue explícitamente concedida a la Corte por la Constitución de 1824, pero, aun así, el máximo tribunal hizo varios pronunciamientos de este tipo durante la primera República federal. Las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 trataron de institucionalizar esta práctica disponiendo que la Corte recibiría “las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley”, y que, de hallarlas fundadas, expondría su juicio y solicitaría a la Cámara de Diputados que adoptara la solución pertinente. Las consultas no desaparecieron con la restauración del federalismo e incluso llegaron a presentarse casos en que la duda tenía que ver con la posible inconstitucionalidad de una norma. En 1851, por ejemplo, el Tribunal de Circuito de Yucatán disputó un decreto en el que la legislatura del estado otorgaba el perdón a un grupo de indígenas sublevados. Como la pregunta consistía en determinar si el indulto era facultad exclusiva del Congreso federal, la Corte decidió remitir dicha consulta al propio Congreso.

Otra continuidad derivada de la tradición española fue la atribución de algunas facultades muy peculiares de la antigua Audiencia de México a la Suprema Corte de Justicia. La primera de dichas facultades era la realización de “visitas” periódicas a las cárceles de la capital, cuya finalidad era verificar el estado de sus instalaciones, inspeccionar el trato que se daba a los prisioneros, escuchar sus quejas y súplicas, y, en su caso, ordenar la liberación inmediata de quienes hubieran sido injustamente detenidos. Contra lo que pudiera suponerse, los ministros nunca desatendieron este deber y en varias ocasiones decidieron poner en libertad a presos que llevaban años sin haber sido sometidos a juicio o que ya habían cumplido sus condenas, así como a reos que habían terminado en la cárcel por una falta menor o por las maniobras de algún enemigo poderoso. Aunque el ejercicio de esta facultad estaba plenamente reconocido por la legislación, no faltaron casos en que la liberación de presos provocó fuertes tensiones entre la

Corte y el gobierno. Al terminar la guerra con Estados Unidos, por ejemplo, los ministros tuvieron que protestar enérgicamente contra el alcaide de la prisión de Tlatelolco porque éste se había negado a entregar a un juez ordinario a dos civiles detenidos por una orden verbal del ministro de Guerra. Con el paso del tiempo, el juicio de amparo terminaría sustituyendo a las visitas de cárcel como el medio más efectivo para combatir este tipo de arbitrariedades del sistema penal.

La segunda facultad peculiar que heredó la Suprema Corte de la Audiencia fue la posibilidad de intervenir en algunos procedimientos de la jurisdicción eclesiástica. Para entender esta facultad es necesario traer a colación que, hasta 1859, México fue una república confesional, es decir, una república que oficialmente protegía a la religión católica “mediante leyes sabias y justas”, pero que, en contraprestación, también ejercía algunos poderes sobre la Iglesia. La fijación definitiva de las obligaciones recíprocas entre la potestad temporal y la espiritual fue uno de los grandes dolores de cabeza de todas las administraciones del periodo, pues mientras los obispos reclamaban un margen de autonomía cada vez mayor para gobernar a sus diócesis, muchos políticos liberales sostenían que los poderes de intervención estatal en los asuntos internos de la Iglesia —comprendidos en la figura del “Patronato” eclesiástico— eran una prerrogativa inherente a la soberanía nacional. Como esta disputa sólo podía resolverse pacíficamente mediante la celebración de un concordato entre México y la Santa Sede, y esta negociación avanzaba con extrema lentitud, los primeros congresos decidieron mantener en pie, de manera indefinida, algunos poderes derivados del Patronato que juzgaron indispensables para conservar un mínimo de control sobre la Iglesia, como los que tuvo la Suprema Corte para opinar sobre el “pase” de documentos pontificios expedidos en asuntos contenciosos, y, sobre todo, para revocar decisiones de las autoridades eclesiásticas mediante el “recurso de fuerza”.

El derecho a opinar sobre el pase de bulas, breves y rescriptos no tenía demasiada trascendencia en la práctica porque se limitaba a los casos verdaderamente excepcionales en que un litigio de carácter eclesiástico llegaba al conocimiento de la Curia romana y ésta se pronunciaba al respecto. Otra cosa muy distinta era el recurso de fuerza, mediante el cual una persona podía solicitar la protección de los tribunales civiles contra la “fuerza” o violencia cometida injustamente por las autoridades de la Iglesia. Este recurso procedía, primero, cuando un tribunal eclesiástico había conocido de una causa meramente profana y, por lo tanto, ajena a su jurisdicción; segundo, cuando un juez eclesiástico, actuando en la órbita de sus facultades, había ignorado las garantías y formalidades del proceso (como la audiencia de los reos) o negado las apelaciones admisibles en derecho; y, por último, cuando las decisiones gubernativas de las autoridades eclesiásticas contravenían las leyes canónicas. En principio, los recursos de fuerza no eran estrictamente un recurso de apelación ante una instancia superior, ni involucraban necesariamente la revisión del fondo del asunto, pues su objetivo era determinar los posibles vicios en la actuación de la autoridad eclesiástica. Sin embargo, la generosa amplitud de los supuestos de procedencia permitía en los hechos una amplia intervención de los tribunales civiles en el despacho de los asuntos del clero, entorpeciendo además su marcha porque las autoridades acusadas estaban obligadas a suspender las providencias respectivas en tanto se desahogaba el recurso.

Aunque la Constitución de 1824 no incluyó disposición alguna sobre esta institución, durante la primera República federal tanto la Suprema Corte —en su carácter de tribunal superior del Distrito y Territorios Federales— como los tribunales superiores de los estados siguieron conociendo los recursos de fuerza provenientes de sus respectivas jurisdicciones, lo cual dio lugar a numerosas dudas competenciales. Las Siete Leyes de 1836 modificaron dicha práctica al reservar para la Suprema Corte los recursos de fuerza contra los obispos de la República y encomen-

dar a los tribunales superiores los recursos contra las autoridades eclesiásticas de menor jerarquía. Las Bases Orgánicas de 1843 autorizaron a la Corte para intervenir en todos los asuntos de esta clase, pero el regreso al federalismo en 1847 restauró tácitamente el reparto de competencias observado hasta 1836. Si bien el número de recursos de fuerza interpuestos ante la Suprema Corte no fue muy alto, cada uno de estos litigios supuso un auténtico desafío político para los ministros, pues cuestionar las decisiones de un obispo, del superior de una orden religiosa o de un tribunal diocesano podía dar lugar a enfrentamientos públicos de los que era difícil salir bien librado. Fue por ello que, frente a algunas demandas particularmente difíciles y riesgosas, la Corte optó por resolver conforme a la prudencia y no conforme a la justicia, reservando sus mejores golpes a la jurisdicción eclesiástica para los momentos de mayor debilidad del clero.

La tercera y última facultad de la Audiencia que pasó a la Suprema Corte fue la de examinar y autorizar a quienes pretendían ejercer la abogacía en el Distrito y Territorios Federales. Desde finales del siglo XVIII, la Corona española había condicionado el derecho a litigar ante la Audiencia de México a la presentación de un examen frente a los oidores, con lo cual finalizaba una formación muy rigurosa que requería asistir previamente a una “Academia Teórico Práctica de Jurisprudencia” y aprobar la evaluación respectiva del Colegio de Abogados. Los congresos de la nación independiente, menos dispuestos a proteger privilegios corporativos, eliminaron la obligación de matricularse en el Colegio de Abogados de México, pero conservaron la de sustentar un examen práctico ante los tribunales superiores para poder practicar la abogacía en cualquier lugar de la República. La Suprema Corte ejerció esta facultad cuando tuvo funciones de tribunal superior, esto es, durante los años del federalismo. Por lo general, estos exámenes se basaban en casos ya resueltos: el expediente del asunto —excluyendo la sentencia, por supuesto— se entregaba al sustentante con 48 horas de anticipación, tras lo cual éste preparaba una

opinión sobre la manera correcta de abordarlo. Con base en dicha opinión los magistrados formulaban su interrogatorio y al concluir éste decidían si el sustentante reunía los méritos suficientes para obtener la licencia. Desafortunadamente, este sistema de vigilancia judicial sobre la profesión no evitó la proliferación de “huizacheros” y “tinterillos” (practicantes sin título), pues las propias leyes determinaron que el patrocinio de abogados no era obligatorio en un litigio.

Además de estas facultades de viejo cuño, la Suprema Corte también ejerció algunos poderes significativos de carácter administrativo y político durante sus primeras décadas de vida. En cuanto a lo administrativo, debe tenerse en cuenta que, en principio, todas las tareas relacionadas con la edificación y gestión del sistema de administración de justicia –a nivel nacional– le correspondían al Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, el cual formaba parte del Poder Ejecutivo y rendía informes anuales al Congreso. No obstante, la propia Constitución de 1824 dispuso que los jueces de distrito y magistrados de circuito serían nombrados por el Ejecutivo a partir de ternas elaboradas por la Suprema Corte, lo cual permitió a los ministros inmiscuirse en el gobierno de la judicatura federal. De hecho, bajo el primer régimen federal la Suprema Corte también elaboró proyectos para reglamentar el trabajo de los tribunales inferiores e incluso solicitó al Congreso, en abril de 1833, que elaborase una ley para limitar el influjo del Poder Ejecutivo en el Judicial, así como para asegurar que las sentencias de los tribunales fueran efectivamente respetadas por todas las autoridades. Sólo así, insistieron los ministros, podrían evitarse disputas entre poderes “que han sido el mayor escándalo en toda la República”.

Tras la crisis provocada por la expulsión de dos ministros y la suspensión de otros cinco en 1833-1834, las Siete Leyes de 1836 convirtieron a la Suprema Corte en la verdadera cabeza del Poder Judicial, colocándola por encima del Ministerio de Justicia. Mientras dicha Constitución estuvo en vigor, la Corte tuvo la fa-

cultad de nombrar a los magistrados y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos, para lo cual debía utilizar las listas de candidatos elaboradas por los gobernadores, las juntas departamentales y el gobierno nacional. Asimismo, la Corte tuvo el poder de juzgar a los magistrados de los tribunales superiores en causas de responsabilidad, confirmar los nombramientos de jueces de primera instancia (hechos por los tribunales superiores), presentar iniciativas de ley sobre administración de justicia y opinar sobre aquéllas del mismo ramo que hubieran sido presentadas por el gobierno o los legisladores. Como los titulares del Ministerio de Justicia protestaron contra este arreglo, las Bases Orgánicas de 1843 privaron a la Suprema Corte de sus poderes en materia de nombramientos y presentación de iniciativas, y también le prohibieron elaborar reglamentos para los tribunales. La única facultad que conservó fue la de juzgar a los magistrados de los departamentos. Sin embargo, y al igual que en otras materias, la restauración del federalismo devolvió a la Corte los poderes que había tenido en 1824, gracias a lo cual pudo seguir influyendo en la administración del Poder Judicial Federal.

La participación de la Suprema Corte en el ámbito político tuvo dos vertientes. En primer lugar, las propias constituciones permitieron que la Corte interviniera en la sustitución temporal y en el nombramiento de algunos miembros de los otros poderes. En las Bases Orgánicas, por ejemplo, la Corte tenía el derecho de elegir, junto con el presidente y la Cámara de Diputados, a un tercio de los senadores, quienes tendrían que haberse “distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica”. Sin duda, la facultad más importante de este tipo fue la que concedió la Constitución de 1824 al presidente de la Suprema Corte —quien ordinariamente conducía el gobierno interior del tribunal y cuidaba la buena relación con otras autoridades— para asumir de manera interina la Presidencia de la República. Esta hipótesis no se presentaba con facilidad, pues a quien en principio le correspondía dicha tarea era al vicepresidente y, en ausen-

cia de éste, a un presidente interino nombrado por la Cámara de Diputados. Sólo cuando el Congreso no estuviese reunido, podría recaer el Poder Ejecutivo en una especie de triunvirato compuesto por el presidente de la Suprema Corte y dos individuos electos por el Consejo de Gobierno. Es decir, se trataba de una regla prevista para circunstancias verdaderamente críticas, en las que el presidente de la Corte debía asumir el papel de garante último de la conducción del Estado.

La primera vez que llegó a presentarse esta situación fue en diciembre de 1829, cuando, tras un pronunciamiento militar contra el presidente Vicente Guerrero, el ministro Pedro Vélez tuvo que asumir el Poder Ejecutivo junto a Luis Quintana y Lucas Alamán. Este interinato duró apenas una semana, ya que en enero de 1830 el vicepresidente Anastasio Bustamante fue reconocido como nuevo presidente por el Congreso. La segunda vez coincidió con el momento más oscuro por el que atravesó la República durante la primera mitad del siglo XIX. El 15 de septiembre de 1847 el Palacio Nacional fue ocupado por las tropas estadounidenses y el general Santa Anna renunció a la Presidencia. Al hallarse el Congreso en receso y no existir un consejo en funciones o un vicepresidente (pues éste fue suprimido por el Acta de Reformas), el ministro presidente de la Suprema Corte, Manuel de la Peña y Peña, tuvo que hacerse cargo del gobierno nacional. De la Peña pactó una tregua, trasladó la sede de los poderes federales a la ciudad de Querétaro, convocó al Congreso y en noviembre entregó la Presidencia al general Pedro María Anaya. En enero de 1848, sin embargo, Anaya dejó el cargo y el Congreso decidió elegir a De la Peña como presidente interino. Fue con esa investidura que impulsó las negociaciones de paz y firmó el Tratado Guadalupe Hidalgo el 2 de febrero de 1848. De la Peña regresó a la Suprema Corte cinco meses después y falleció durante una epidemia de cólera en enero de 1850.

En segundo lugar, la intervención de la Corte en el ámbito político también se dio al margen de sus poderes constituciona-

les, aunque no con la frecuencia que sería de esperarse en una época de administraciones débiles e inestables. Quizá el ejemplo más evidente de esto fue la participación de los ministros en la resistencia al golpe de Estado encabezado por el general Valentín Canalizo en noviembre de 1844. Dicho golpe había comenzado con la disolución del Congreso en represalia por su negativa a financiar la campaña del general Santa Anna en Texas con impuestos especiales, razón por la cual terminó convirtiéndose en una oportunidad más para pedirle cuentas al general veracruzano. Al igual que en otros momentos similares, el gobierno golpista exigió el reconocimiento formal y la jura de lealtad por parte de todas las autoridades de la República, incluida la Suprema Corte. Lo novedoso de esta ocasión fue que los ministros hicieron valer su reciente juramento de obediencia a las Bases Orgánicas y le negaron cualquier legitimidad al nuevo gobierno. A los pocos días, el 6 de diciembre, la guarnición militar de la Ciudad de México se pronunció contra Canalizo y obtuvo el apoyo inmediato del Congreso y de buena parte de la población, la cual, entusiasmada por el motín, acudió en masa al cementerio de Santa Paula para desenterrar la pierna que Santa Anna había perdido combatiendo a los franceses en 1838. El general José Joaquín de Herrera asumió el liderazgo del pronunciamiento y esta vez la Corte decidió reconocerlo como presidente, lo que facilitó un regreso temporal a la normalidad.

A la luz de todo lo que llevamos apuntado, no resulta extraño que la Suprema Corte fuera el poder con más prestigio y estabilidad de la nación al mediar el siglo XIX. Como expresó el ministro de Justicia en su memoria presentada al Congreso el 6 de febrero de 1850, la “justificación acreditada [de los ministros], su prudencia reconocida [y] su imparcialidad notoria” los había colocado “a una altura muy superior a la esfera de los partidos políticos”. La Corte había sido, en verdad, “el muro en que se han estrellado pretensiones injustas en medio de las oscilaciones políticas que más han conmovido a la República”. Por desgracia,

este muro no tuvo la suficiente fuerza para resistir un embate más del general Santa Anna, quien llegó nuevamente a la Presidencia en abril de 1853. Al poco tiempo de iniciar su mandato, Santa Anna asumió poderes dictatoriales mediante unas “Bases para la administración de la República”, las cuales suprimieron el Congreso y las legislaturas y facultaron al Ejecutivo para reorganizar todos los ramos de la administración pública. Las Bases no tocaban a la Corte, pero en mayo de 1853 una nueva ley sobre administración de justicia añadió cuatro “ministros supernumerarios” al máximo tribunal, quienes auxiliarían a los titulares y serían designados por el presidente. El Ministerio de Justicia se hizo cargo de los nombramientos judiciales inferiores, prohibió a todos los funcionarios que criticaran al gobierno y para diciembre Santa Anna ya había depuesto a dos ministros y escogido a sus reemplazos. La Corte no emitió protesta alguna y, para colmo, fue renombrada como “Tribunal Supremo” y reubicada en la antigua Casa de Moneda, un local que no ofrecía las condiciones idóneas para el despacho cotidiano de los asuntos.

Las medidas de Santa Anna no sólo respondían a sus afanes dictatoriales, sino al profundo sentimiento de crisis que había provocado la derrota frente a Estados Unidos en 1848. El principal consejero de Santa Anna, el ministro de Justicia Teodosio Lares, pensaba que para evitar una nueva catástrofe México necesitaba “menos política y más administración”, es decir, un Estado libre de la política electoral y del incesante alegato contra la autoridad, capaz de ofrecer seguridad al comercio y las inversiones, con una hacienda pública eficiente, un sistema educativo moderno y también un Poder Judicial más restringido, de modo que los tribunales no pudieran paralizar inútilmente la acción del gobierno. Ésta fue la filosofía que inspiró la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 1853 y la adopción del primer Código de Comercio en 1854, dos proyectos que tuvieron una existencia breve porque el régimen santanista cayó en agosto de 1855, víctima de su propio desorden y del triunfo de la Revolu-

ción liberal de Ayutla. Aunque los enemigos de Santa Anna anulaban todos los decretos de la dictadura, su programa compartía el mismo anhelo de fortalecer el Estado y eso tenía implicaciones para la judicatura federal. Paradójicamente, los ataques del dictador contra la independencia judicial servirían de precedente para el siguiente gran ataque a la Suprema Corte de Justicia en noviembre de 1855, promovido ahora por la administración del presidente liberal Juan Álvarez.

ENTRE LA POLÍTICA Y LA CONSTITUCIÓN (1855-1876)

El 23 de noviembre de 1855, el gobierno nacido de la Revolución de Ayutla promulgó un decreto para el arreglo provisional de la administración de justicia a nivel nacional, elaborado e impulsado por el nuevo ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Benito Juárez. Considerado desde el siglo XIX como “la chispa que desató el incendio de la Reforma”, este decreto modificaba una vez más la estructura y competencias del Poder Judicial de la Federación, al que se añadía, finalmente, un tribunal superior para el Distrito Federal. Aunque hacer esta clase de reformas no tenía nada de revolucionario, el radicalismo de la “Ley Juárez” se cifraba en dos cambios de enorme trascendencia. El primero consistía en la supresión del fuero eclesiástico y militar en todos los negocios civiles, lo cual significaba que, a partir de ese momento, los juicios no penales que involucrasen a los miembros de las dos corporaciones más poderosas de la República —el clero y el ejército— serían resueltos por la justicia ordinaria y ya no por sus propios tribunales, como había sido tradición desde la época colonial. El segundo cambio tenía que ver con la independencia del máximo tribunal: además de reducir el número de sus ministros a nueve y añadirle otro fiscal, la Ley Juárez dispuso que, mientras se elaboraba una nueva Constitución, el gobierno nombraría a todos “los magistrados, fiscales, jueces y demás empleados del ramo judicial”, incluyendo al presidente de la Corte. Al igual que Santa Anna, el nuevo gobierno no veía con simpatía a los ministros en funciones y deseaba prevenir cualquier posible

oposición del Poder Judicial a su proyecto para modernizar el país.

La Ley Juárez provocó un terremoto político de manera inmediata. En lo que hace al clero y al ejército, los obispos y varios generales interpretaron este decreto como una señal inequívoca de que el gobierno pretendía atentarse contra sus derechos históricos, lo que desató una confrontación abierta e incluso levantamientos al grito de “religión y fueros”. Los ministros de la Corte, por su parte, protestaron que una modificación tan grave del sistema judicial requería de una discusión amplia y cuidadosa, y que en esa medida el ministro de Justicia tendría que haberlos consultado y escuchado previamente, como era costumbre. En lugar de contestarles, Juárez simplemente destituyó a todos los ministros y nombró a sus reemplazos, entre quienes se encontraban los dos ministros que habían sido destituidos por Santa Anna en 1853, Juan Bautista Ceballos y Juan Bautista Morales. Hasta finales de 1857, la nueva Corte dedicaría la mayor parte de su tiempo a desahogar los juicios de responsabilidad contra los principales funcionarios de la dictadura santanista (como Teodosio Lares) y también a solucionar dos litigios muy difíciles que pusieron en riesgo la relación de México con las potencias europeas: el primero, una disputa entre el cónsul británico en Tepic y el entonces gobernador de Jalisco, Santos Degollado, que concluyó con un laudo a favor del primero; y el segundo, una causa criminal contra varios bandoleros vinculados al general Juan Álvarez, quienes habían participado en el asesinato de cinco ciudadanos españoles en las haciendas de Chiconcuac y San Vicente en diciembre de 1856. Este último juicio no terminaría sino hasta septiembre de 1858, ya en plena guerra civil.

Si bien los casos que atendió la Corte durante los años 1856 y 1857 tenían su importancia, los verdaderos protagonistas de la revolución política que vivió México en aquel momento crucial fueron el Poder Ejecutivo (en manos del general Ignacio Comonfort desde diciembre de 1855) y sobre todo el nuevo

Congreso Constituyente, instalado en febrero de 1856. Al primero le correspondió diseñar e implementar el decreto de desamortización de bienes en manos de “corporaciones de duración perpetua e indefinida”, que obligaba a la Iglesia, a los pueblos y a los ayuntamientos a deshacerse de sus “finca rústicas y urbanas”, exceptuando los edificios destinados directamente sus principales tareas institucionales. Dichas propiedades debían ser vendidas a sus arrendatarios en un plazo de tres meses, tras el cual podrían ser adjudicadas en subasta pública al mejor postor. Este decreto, conocido como “Ley Lerdo” en honor a su autor, el ministro de Hacienda Miguel Lerdo de Tejada, fue el origen de un largo y complejo proceso de privatización y concentración de la propiedad agraria, cuyos efectos se sentirían aún en el siglo xx. Acompañando este cambio económico mayúsculo, el Congreso dedicó un esfuerzo extraordinario a codificar el programa de la Revolución liberal, el cual se resumía en tres grandes prioridades: la defensa a ultranza de las libertades individuales —atizada por la experiencia reciente de la dictadura santanista—, el fortalecimiento del Estado nacional frente a los intereses regionales y corporativos que habían dominado la República hasta ese momento, y la afirmación de la soberanía *popular* como el origen de todos los poderes públicos.

La nueva “Constitución Política de la República Mexicana”, jurada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857, se inscribía en la misma tradición republicana y federalista de 1824, pero modificándola en varios aspectos decisivos. En primer lugar, la Constitución afirmaba que los “derechos del hombre” eran la “base y el objeto de las instituciones sociales”, de lo cual se desprendía, para “todas las leyes y todas las autoridades del país”, una obligación expresa de “respetar y sostener” las “garantías” previstas en la carta federal. El catálogo de derechos del hombre ocupaba 29 artículos, que consagraban las libertades de expresión, trabajo, enseñanza, tránsito y asociación, la abolición de los tribunales especiales y del fuero eclesiástico (el fuero de

guerra subsistiría para los delitos vinculados a la disciplina militar), la erradicación de monopolios y estancos, la supresión de la propiedad corporativa y la protección de la propiedad privada, la prohibición de los tormentos y las “penas inusitadas o trascendentales”, y una serie de principios rectores del debido proceso y la legalidad en la actuación de las autoridades. Dos de ellos eran particularmente susceptibles de una aplicación casi universal: el artículo 14, según el cual nadie podía “ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él”, y el artículo 16, que condicionaba cualquier afectación estatal a una persona, su familia, domicilio, papeles y posesiones, a la existencia previa de un “mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

En segundo lugar, la Constitución de 1857 introdujo un nuevo equilibrio entre la Federación y los estados: mientras que en 1824 la primera contaba con muy pocas fuentes de financiamiento (como los ingresos aduaneros, las alcabalas y el dinero que quisieran remitir los estados para saldar las deudas del gobierno nacional), a partir de ahora el Congreso tendría una amplia facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos de la Federación, lo que naturalmente le daba a ésta un mayor margen de actuación. Siguiendo esta misma lógica, el artículo 123 también autorizaba a los poderes federales para intervenir en “materias de culto religioso y disciplina externa”, lo cual implicaba una asunción unilateral del Patronato eclesiástico por la Federación (aún cuando, a diferencia de las cartas anteriores, la de 1857 no incluyó la vieja cláusula de exclusividad confesional). En lo que hace a la relación entre los poderes, sin embargo, los constituyentes de 1857 le otorgaron una clara superioridad al Legislativo: éste se depositaría en una sola asamblea (es decir, desaparecía el Senado como cámara revisora y representativa de los estados), cuyas decisiones no podían ser vetadas por el presidente y cuya “diputación permanente” podía convocar a sesiones extraordina-

rias del Congreso en cualquier momento. Eso sí, ambos poderes debían provenir del sufragio popular: tanto el presidente de la República como los diputados serían escogidos mediante una “elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto”. El principio general del nuevo sistema era que la población –distribuida en distritos– escogería primero a sus respectivos electores, quienes, reunidos en un “colegio electoral”, votarían a su vez por los candidatos al cargo en cuestión. En ausencia de regla en contrario, la reelección inmediata e indefinida estaba permitida.

Llama la atención que un Constituyente tan proclive al Poder Legislativo lo privara de su antiguo –aunque pobremente ejercido– monopolio de la interpretación constitucional, así como de su facultad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes de los estados (lo cual obligó a suprimir también la facultad correlativa de las legislaturas para anular leyes federales). Paradójicamente, esta privación fue justificada como una manera de prevenir cualquier “ultraje” al “poder soberano” del Congreso, pues, al parecer, bajo el sistema anterior se habían presentado muchas “iniciativas ruidosas” y “reclamaciones vehementes en que se ultrajaba la soberanía federal o la de los estados, con mengua y descrédito de ambos”. A partir de 1857, el único medio de defensa de la ley fundamental en México sería el juicio de amparo, el cual sufrió igualmente algunas modificaciones importantes. De acuerdo con el artículo 101, los tribunales federales resolverían toda controversia suscitada “por leyes o actos de *cualquier* autoridad que violen las garantías individuales”, así como por “leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados”, o bien por “leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal”. El amparo, entonces, ya no estaba limitado a los actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y comprendía también las violaciones al equilibrio constitucional entre la Federación y los estados. El artículo 102 añadió que este juicio se seguiría siempre “a petición de parte agraviada”, por medio de procedimientos determinados

en una ley, y que la sentencia sólo se ocuparía de “individuos particulares”, limitándose a protegerlos en el caso concreto y sin hacer ninguna “declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

Una historia poco conocida del Congreso Constituyente de 1856-1857 es que, en el proyecto aprobado por la mayoría de los diputados, el juicio de amparo debía proceder “con la garantía de un jurado compuesto por vecinos del distrito a que corresponde la parte actora”. Esto es, para que pudiera iniciar el juicio, un jurado popular debía calificar primero el acto reclamado, idea que Melchor Ocampo justificó como una manera de tomar en cuenta la opinión del pueblo, fuente última de toda autoridad. Para fortuna del amparo, el responsable de la comisión de estilo, León Guzmán, suprimió esta innovación problemática del texto final y logró que sus compañeros dieran su aprobación sin advertir la maniobra. No obstante, la obsesión de los constituyentes con el carácter democrático y representativo de los tres poderes sí logró materializarse en el apartado relativo a la integración de la Suprema Corte de Justicia, que se mantuvo como la instancia superior del Poder Judicial Federal. Conforme a los artículos 92 y 93 de la Constitución, los integrantes de la Suprema Corte serían escogidos mediante elección indirecta en primer grado, como sucedía con el titular del Ejecutivo y los diputados del Congreso. A diferencia de éstos, cuyo cargo duraba cuatro y dos años respectivamente, los miembros de la Corte podrían permanecer hasta seis años en el tribunal, lo cual supuestamente garantizaría su independencia frente a los otros poderes. Para formar parte de la Corte sólo se exigió que el candidato fuera ciudadano mexicano, mayor de 35 años y estuviera “instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores”.

La propuesta de eliminar el título de abogado para ingresar a la Suprema Corte provocó uno de los debates más acalorados del Congreso Constituyente. Con cierta razón, la minoría que se opuso a dicha propuesta recordó que el título garantizaba la

posesión del conocimiento técnico indispensable para la función judicial, y arguyó enfáticamente que los colegios electorales, dominados por las pasiones políticas del momento, no utilizarían el criterio adecuado para escoger a los mejores candidatos para el máximo tribunal del país. Frente a esta objeción, Francisco Zarco sostuvo que una administración de justicia como la mexicana, hasta entonces controlada por “los sabios con títulos”, se había convertido en “un embrollo” con el que nadie estaba satisfecho. En el mismo sentido, y no sin cierta dosis de demagogia, Ponciano Arriaga afirmó que los títulos no daban “la virtud ni la honradez”, y que, por el contrario, un “magistrado de conciencia” –guiado fundamentalmente por su sentido natural de justicia, más que por una formación gremial– no podía equivocarse nunca. En su experiencia como abogado, añadió, había podido ver “más justicia, más rectitud, más honradez, más acierto en los jueces legos que en los profesores de derecho”. Y por si estos argumentos fueran insuficientes, Zarco cerró la discusión con esta sentencia fulminante: si los tres poderes debían ser iguales, si los tres se habían instituido en beneficio del pueblo, todos debían “tener la misma fuente: el pueblo y sólo el pueblo”. La propuesta fue aprobada y se abrió así el camino a una politización inédita de la Corte, cuyos ministros ya no tendrían que ser juristas profesionales y sí expertos consumados en la lucha electoral.

Los cambios en la estructura y las competencias de la Suprema Corte no fueron tan dramáticos. Ésta se compondría ahora de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un “procurador general” (una figura muy similar a la del fiscal, pero inicialmente especializada en los casos de interés para la hacienda pública). La Corte tendría jurisdicción como última instancia en el juicio de amparo y también en las materias tradicionalmente reservadas a la justicia federal: las controversias relacionadas con el derecho marítimo, los tratados internacionales, los funcionarios diplomáticos y la aplicación de las leyes federales, aquéllas en que la Federación fuese una de las partes,

los juicios de competencia a nivel federal o entre tribunales estatales, y los conflictos entre dos o más estados. Del mismo modo, la Corte también sería “jurado de sentencia” en los juicios de responsabilidad por los delitos cometidos por altos funcionarios, bajo el supuesto de que el Congreso iniciaría dichos juicios como “jurado de acusación”. Este cúmulo de competencias, sin embargo, quedaba ensombrecido por una tarea que el Constituyente decidió encomendar al presidente de la Corte, y que sería fuente de graves problemas: según el artículo 79, el ministro presidente ocuparía el lugar del Ejecutivo durante sus faltas temporales o absolutas, como si fuera un vicepresidente. Aunque este supuesto ya estaba contemplado en la Constitución de 1824, antes había funcionado como un recurso verdaderamente extraordinario. Bajo las nuevas reglas, la presidencia de la Corte se convertiría en uno de los puestos más codiciados y en una fuente natural de intrigas palaciegas.

El 1 de diciembre de 1857 el Congreso hizo pública la lista de vencedores de la primera elección federal celebrada en el marco de la nueva Constitución. Como era previsible, los nuevos miembros de la Suprema Corte tenían un perfil claramente político, pues la mayor parte provenía de los ministerios del presidente Comonfort y de los gobiernos locales. Como presidente del tribunal fue electo Benito Juárez, ministro de Gobernación, exministro de Justicia y tres veces gobernador de Oaxaca. Entre los ministros propietarios destacaban Miguel Lerdo de Tejada, el principal arquitecto de la desamortización; Ezequiel Montes, exministro de Justicia y ministro plenipotenciario de México ante la Santa Sede; José María Iglesias, exministro de Justicia y de Hacienda; y Santos Degollado, exgobernador de Jalisco y exdiputado del Congreso Constituyente. Como fiscal resultó electo el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Juan Antonio de la Fuente, y como procurador general el exdiputado y vicepresidente del Congreso Constituyente, León Guzmán. El nuevo ministro con mayor experiencia y prestigio en la administración de justicia era

Manuel Teodosio Álvarez, quien se había desempeñado por varias décadas como magistrado y presidente del Tribunal Superior de Justicia de Michoacán, y quien se había convertido en una celebridad nacional después de sostener una larga polémica con el obispo Clemente de Jesús Munguía, el cual, junto con el resto del episcopado, había prohibido a los fieles de su diócesis jurar obediencia a la Constitución liberal.

La oposición clerical al juramento constitucional, los numerosos motines y levantamientos anti-liberales en el centro-occidente del país, y las crecientes tensiones entre el presidente y la nueva legislatura federal, crearon una crisis de gobernabilidad que desembocó en el golpe de Estado del 17 de diciembre de 1857, encabezado por el propio Comonfort. La Constitución fue desconocida por el gobierno golpista y los presidentes del Congreso y la Suprema Corte fueron encarcelados inmediatamente. A las pocas semanas, sin embargo, tras darse cuenta de que el poder realmente había quedado en manos del general conservador Félix Zuloaga, Comonfort decidió dar marcha atrás, ordenó la liberación del ministro Juárez y finalmente renunció a la presidencia, lo que convirtió al recién electo presidente de la Corte en el presidente constitucional de la República. Juárez asumió las riendas del Ejecutivo en enero de 1858, pero, acosado por el ejército, tuvo que desplazarse primero a Guanajuato, después a Guadalajara y de ahí a Colima, hasta que, después de cruzar el estrecho de Panamá, logró establecer su gobierno en el puerto de Veracruz. Al existir dos gobiernos reclamando simultáneamente el control del país –el de Juárez y el de los generales conservadores, quienes mantuvieron el control de la capital– no hubo manera de evitar el estallido de la guerra civil, la cual se prolongaría por casi una década.

Durante la primera fase del conflicto (que normalmente se denomina como la “guerra de tres años”) cada bando tuvo su propio poder judicial. El gobierno conservador decretó la restauración de la Corte “tal cual existía el 22 de noviembre de 1855”,

es decir, con el mismo personal y facultades que tenía antes de la Ley Juárez. Como la Corte liberal de 1857 no había podido siquiera reunirse físicamente, Juárez ordenó que los tribunales superiores de los estados –se entiende que aquellos que reconocían la legitimidad del régimen constitucional– conocieran en última instancia de las causas que debían llegar al máximo tribunal en una situación de normalidad. La guerra hizo imposible el funcionamiento regular de la administración de justicia, lo cual no impidió que Juárez dedicara buena parte de su tiempo a la elaboración de una serie de decretos –mejor conocidos como las “Leyes de Reforma”– que modificaban profundamente la estructura original del programa liberal. Si en la Constitución de 1857 habían sobrevivido algunos resabios de la vieja unión entre el poder civil y el religioso, el “Manifiesto del gobierno constitucional” del 7 de julio de 1859 anunciaba ya “la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos”, previa nacionalización de los bienes del clero. De aquel principio se derivaban el reconocimiento de la libertad de cultos, la rectoría estatal de los actos del estado civil (comenzando por el matrimonio) y la desaparición de los mecanismos para ejercer el Patronato eclesiástico, como los recursos de fuerza.

Además de transformar radicalmente las relaciones Iglesia-Estado, las Leyes de Reforma también dieron arranque a una verdadera revolución en la cultura jurídica mexicana, que a partir de ese momento giraría en torno al derecho codificado como su fuente primordial. Para Juárez, en efecto, una de las necesidades más urgentes de la República era “la formación de Códigos claros y sencillos sobre negocios civiles y criminales y sobre procedimientos”, ya que sólo mediante dichos instrumentos normativos se podría uniformar el orden jurídico nacional y poner el conocimiento de las leyes “al alcance de todo mundo”. Si bien la Suprema Corte y los tribunales superiores habían exigido una mayor uniformidad y racionalidad de las leyes desde los primeros años de la República, lo novedoso del proyecto juarista consistía en que la codificación se

emprendería bajo el presupuesto de un auténtico monopolio estatal de la creación y aplicación del derecho. Este monopolio quedó expresamente consagrado en el artículo 7º de la Ley de Libertad de Cultos del 4 de diciembre de 1860, el cual prohibió que las iglesias –y por extensión todas las corporaciones sociales distintas del Estado– ejecutaren cualquier “acto peculiar de la potestad pública”, como la imposición de obligaciones mediante la coacción física.

La derrota de las tropas conservadoras en la batalla de Calpulalpan permitió que el gobierno liberal regresara a la Ciudad de México en enero de 1861. La Corte no pudo instalarse sino hasta fines de julio, y eso con sólo tres de sus ministros originales y varios suplentes nombrados por el Congreso, entre quienes se encontraba el general zacatecano Jesús González Ortega, artífice de la victoria militar contra los conservadores y desde entonces presidente del tribunal. Los comicios federales celebrados entre octubre de 1861 y febrero de 1862 ayudaron a que la Corte regularizara su integración y también refrendaron a Juárez y a González Ortega en sus respectivos puestos, el primero como presidente de la República y el segundo como aspirante a sucederlo en el Ejecutivo. En noviembre de 1861 se promulgó una primera ley reglamentaria del juicio de amparo, pero casi no pudo aplicarse porque la suspensión del pago de la deuda externa –decretada en julio de aquel año– provocó una intervención militar conjunta de Gran Bretaña, Francia y España a principios de 1862, lo que reanudó el estado de emergencia en todo el país. Aunque los británicos y los españoles se retiraron después de acordar un nuevo calendario de pagos con el gobierno de Juárez, la Francia de Napoleón III decidió permanecer en el territorio nacional a fin de materializar el viejo sueño monarquista de un “Imperio mexicano” regido por un príncipe católico europeo (y de paso asegurar la hegemonía comercial francesa en las Américas). La guerra civil se reanudó entonces en la primavera de 1862, ahora con la forma de una guerra de ocupación colonial. Los franceses llegaron a la Ciudad de México en el verano de 1863 y el

presidente Juárez tuvo que trasladar su gobierno al norte de la República.

Al igual que en la “guerra de tres años”, durante el “Segundo Imperio” (1863-1867) los dos gobiernos en pugna organizaron su propio sistema de administración de justicia. En la Ciudad de México se estableció un “Tribunal Supremo del Imperio”, que funcionó como un tribunal de apelación en última instancia. El gobierno republicano, por su parte, sólo pudo sostener a la Suprema Corte hasta el 19 de diciembre de 1863, fecha en que tuvo que salir huyendo de San Luis Potosí y autorizó a los ministros a buscar residencia donde mejor les conviniera. Aunque la Corte dejó de existir por casi cuatro años, González Ortega invocó su carácter de presidente del máximo tribunal para reclamar su derecho a suceder a Juárez, quien, en teoría, debía terminar su periodo de gobierno el 30 de noviembre de 1865. Poco antes de que llegara esa fecha, y tras consultarlo con su ministro de Gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada, el presidente Juárez decidió utilizar sus facultades extraordinarias para prorrogar su mandato y ordenar la detención de su rival, a quien acusó de haber abandonado indebidamente el cargo de presidente de la Corte (en realidad, éste había salido del país con la autorización del propio Juárez en diciembre de 1864). González Ortega regresó a México en enero de 1867, aprovechando el colapso militar del Imperio. No obstante haberse refugiado en su propio feudo zacatecano, el general fue aprehendido y confinado en Monterrey hasta julio de 1868, sin ser sometido a juicio. Juárez, mientras tanto, consumó la derrota definitiva del partido conservador con el fusilamiento de Maximiliano y el 15 de julio de 1867 volvió a la Ciudad de México convertido en héroe nacional.

A las pocas semanas de su entrada triunfal en la capital, Juárez convocó a elecciones para restablecer constitucionalmente los tres poderes de la Unión, a las que añadió una consulta acerca de la posibilidad de reformar la Constitución de 1857 en cuatro puntos torales: primero, el restablecimiento del Senado;

segundo, la atribución al Ejecutivo del derecho a vetar las resoluciones del Congreso; tercero, la limitación de la facultad de la diputación permanente para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, así como del derecho de este último a exigir comparencias personales de los secretarios de Estado; y cuarto y último, la revisión del mecanismo para sustituir al presidente de la República. Las propuestas de Juárez no llegaron a buen puerto porque muchos liberales las interpretaron como un intento más del presidente por afianzarse en el poder y porque además consideraron escandaloso que se propusiera reformar una Constitución por la que habían luchado durante nueve años. En las elecciones de 1867, sin embargo, Juárez pudo conservar cómodamente la Presidencia de la República y quien hasta entonces había sido su mano derecha, Sebastián Lerdo de Tejada, quedó como presidente de la Corte y virtual sucesor. El tercer lugar correspondió a Porfirio Díaz, un joven general oaxaqueño que había tenido una participación muy destacada en la guerra contra los franceses y que poco a poco fue ganándose la simpatía de quienes se oponían al poderoso círculo de aliados de Juárez y Lerdo.

Aunque el gobierno de Juárez enfrentó obstáculos enormes en su labor de reconstrucción —desde la carestía económica hasta la feroz oposición de la prensa y la proliferación de bandas criminales integradas por excombatientes de la guerra civil—, sus logros en el ámbito de la administración de justicia fueron considerables. El ministerio del ramo, dirigido sucesivamente por Antonio Martínez de Castro, Ignacio Mariscal y José María Iglesias, puso manos a la obra en la realización del proyecto codificador anunciado en 1859, lo cual tuvo como resultado la promulgación de los primeros códigos para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California: el Código Civil (1870), el Código Penal (1871) y los códigos de procedimientos civiles y criminales (1872), mismos que servirían de modelo para el resto de la República. Asimismo, el Ministerio de Justicia impulsó la creación de una Escuela de Jurisprudencia en el Distrito Federal en 1867 —lo que

eventualmente llevó a suprimir la intervención judicial en la titulación de los abogados— y se hizo cargo del nombramiento de los jueces y magistrados del Poder Judicial Federal, apoyándose en las ternas enviadas por la Suprema Corte (y continuando así la práctica establecida por la Constitución de 1824, ya que la de 1857 no incluyó una regla expresa al respecto). Y como si se tratara de una expresión material de su compromiso en favor de la judicatura, el gobierno acondicionó las instalaciones del ex Convento de la Enseñanza para convertirlo en la nueva sede de la Suprema Corte y de los juzgados y tribunales del Distrito Federal.

Mientras que de 1858 a 1867 el Poder Judicial Federal sólo había podido trabajar por periodos muy cortos y sin hacer pleno uso de sus poderes constitucionales, la restauración de la República le permitió llevar finalmente a la práctica su tarea principal, que era la de hacer efectivo el respeto a las garantías individuales y al equilibrio entre la Federación y los estados. Para realizar dicha misión fue fundamental la segunda ley reglamentaria del juicio de amparo, también elaborada por el Ministerio de Justicia y promulgada el 20 de enero de 1869. Además de desarrollar los conceptos básicos del juicio y los medios para sustanciarlo, esta ley introdujo dos reglas que no estaban previstas en la Constitución: la primera era una prohibición absoluta del amparo en “negocios judiciales”, regla que obedecía al férreo interés de los estados en preservar el derecho de sus tribunales superiores a decidir en última instancia todas las controversias ordinarias de su jurisdicción; la segunda consistía en que la Suprema Corte debía revisar, de oficio, *todos* los amparos resueltos por los jueces de distrito, lo cual tenía la doble finalidad de asegurar una aplicación uniforme de la ley fundamental y convertir a la Corte en la última “depositaria de la interpretación constitucional”, según afirmó uno de los diputados que defendió el proyecto ante el Congreso. Como todas las sentencias definitivas debían ser publicadas en la prensa, el gobierno creó en diciembre de 1870 el *Semanario Judicial de la Federación*, el cual se convertiría en el principal instrumento para divulgar los criterios de los tribunales federales.

En su elocuente ensayo *La Constitución de 1857 y sus críticos* (1957), Daniel Cosío Villegas presentó a la Suprema Corte de la República Restaurada como el mejor y tal vez único ejemplo en la historia de México de una Corte independiente frente a todos los poderes. Se trataba, en su opinión, de un tribunal integrado por hombres “fiera, altanera, soberbia, insensata, irracionalmente independientes”, para quienes expresar su opinión era “un ejercicio tan natural como caminar y respirar” y que vivían en una sociedad —creada gracias a la Reforma— en que la libertad era “una realidad vivida y gozada cotidianamente”. Aunque el retrato de Cosío no disimula una cierta nostalgia del edén perdido, sus apreciaciones acerca de la independencia de la Corte y de la estatura política e intelectual de algunos de sus integrantes no son del todo exageradas: la Corte formada en 1868 contó entre sus miembros a varios de los liberales más destacados de su generación, como Vicente Riva Palacio, José María Lafragua, Ignacio Ramírez, José María del Castillo Velasco, Ignacio Manuel Altamirano y León Guzmán, y muchas de sus sentencias exhiben a una Corte poco dispuesta a someterse a los dictados de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin desechar del todo el juicio de Cosío acerca del liberalismo que supuestamente se respiraba en aquella sociedad mexicana, queda claro que la justicia constitucional encontró un contexto más que propicio en el ambiente de lucha política abierta y poder fragmentado que caracterizó a los primeros años de la reconstrucción republicana.

El primer caso ilustrativo de la independencia de la nueva Corte fue el célebre “amparo Vega”. La historia de este caso comenzó en el estado de Sinaloa, cuando el juez de letras de Culiacán, Miguel Vega, fue sancionado por el Tribunal Superior de la entidad tras haber dictado una sentencia demasiado benévola en un juicio criminal. La decisión del tribunal se fundaba en un viejo decreto de las Cortes de Cádiz sobre responsabilidad judicial, el cual obligaba a suspender durante un año a los jueces que dictaran una sentencia contra ley expresa. El problema

del castigo impuesto es que también era ilegal, pues el tribunal excedió sus poderes al prohibirle al juez de letras que ejerciera su profesión de abogado durante el tiempo de castigo. Como ya no tenía otro recurso, Vega dio un paso sin precedente y solicitó el amparo del juez de distrito de Mazatlán el 23 de marzo de 1869, pero sin éxito: el juez de distrito simplemente declaró que la solicitud era improcedente porque, de acuerdo con el artículo 8º de la ley reglamentaria, el amparo no era admisible en negocios judiciales. El caso fue revisado por la Suprema Corte el 29 de abril y ésta sólo decidió revocar el auto de desechamiento: sin ofrecer mayores explicaciones y con una votación muy cerrada, de siete votos contra seis, los ministros ordenaron al juez de distrito que admitiera la demanda de Vega y la tramitara conforme a derecho. La sentencia no mencionó a la Ley de Amparo y sólo citó la obligación constitucional que tenían los tribunales federales de juzgar las posibles violaciones de garantías cometidas por cualquier autoridad.

El amparo Vega parecía poca cosa, no más que un simple litigio administrativo, pero tenía implicaciones enormes. Como advirtieron numerosos periodistas y diputados, el modesto fallo de la Corte suponía un fuerte golpe a la autonomía de los estados en materia judicial, un principio fundamental que el Congreso había querido blindar mediante el artículo 8º de la Ley de Amparo. Así, el 4 de mayo de 1869 la Cámara de Diputados decidió integrar un Gran Jurado para procesar a los ministros que habían aprobado la sentencia, acusándoles de fallar contra ley expresa y de atribuirse competencias que no les daba la Constitución. Esta medida provocó un gran escándalo y fue interpretada como parte de una estrategia para trastornar irreversiblemente el equilibrio de poderes, que por lo visto se había convertido en el principal obstáculo para que el gobierno realizara sus proyectos. La Corte, sin embargo, no se dejó amedrentar: una cosa era que los ministros no hubieran votado de manera unánime, y otra que consintieran los ataques a su independencia. Tras recibir la notificación

oficial del procedimiento en contra de los siete ministros acusados, el Pleno del tribunal aprobó un acuerdo para “no reconocer en el Congreso la facultad de juzgar sus actos cuando procede como Supremo Poder Judicial de la Federación, y mucho menos cuando se pronuncia sobre la aplicación o no aplicación de la ley en un caso particular”. Buscando ahondar en los fundamentos de dicho acuerdo, el 17 de mayo los ministros enviaron al Congreso una comunicación adicional, redactada por Ignacio Ramírez, en la que se afirmaban con toda claridad el poder que tenía la Corte para invalidar cualquier norma contraria a la Constitución y la supremacía incuestionable de sus decisiones:

El art. 8º de la Ley de Amparo, es notoriamente contrario al 101 de la Constitución. Éste manda que sea oída en juicio toda queja por violación de garantías individuales que cometa cualquier autoridad. Aquél excluye los negocios judiciales. Ahora bien, para nadie puede ser dudoso que cuando una ley cualquiera pugna con la Constitución, los tribunales deben sujetarse a ésta y desechar aquélla [...] La Corte tiene la facultad constitucional –y a nadie le es lícito negar que la tiene– de declarar en un caso dado que no se aplique una ley del Congreso, porque es contraria a la Constitución. Entonces sería un contrasentido, una monstruosidad manifiesta, que el Congreso juzgase a la Corte por esas declaraciones. La facultad de la Corte sería un lazo que la Constitución le tendería para obligarla a hacer una declaración que después sería calificada de delito.

La vigorosa respuesta de los ministros al Gran Jurado logró su cometido: la acusación fue retirada y el asunto de Miguel Vega continuó por su cauce natural. El 20 de julio de 1869 la Corte otorgó el amparo definitivo al juez de Culiacán, arguyendo que el Tribunal Superior de Sinaloa había violado en su contra el artículo 4º constitucional, según el cual a nadie se le podía impedir el ejercicio de su profesión sin ser juzgado conforme a la ley. Más

allá de este resultado, la Corte había logrado un doble triunfo: primero, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley de Amparo, los ministros abrieron la puerta para que los tribunales federales revisaran las resoluciones de los tribunales superiores de los estados (siempre y cuando en éstas se hubiera cometido una violación de garantías); y segundo, con esta decisión explicitaron de manera contundente el alcance de sus facultades, eliminando para siempre la creencia de que sólo al Congreso le correspondía fijar el sentido de la ley fundamental. Es por esta razón que, con el tiempo, el amparo Vega sería considerado como el equivalente mexicano del caso *Marbury versus Madison* (1803), cuya polémica sentencia permitió a la Suprema Corte de Estados Unidos asumir sus amplios poderes de revisión constitucional (los cuales no se mencionan en la Constitución de Filadelfia).

El amparo contra resoluciones judiciales tardaría algunos años más en afianzarse en la práctica forense, pues, a pesar del precedente sentado en mayo de 1869, la Corte fue muy cautelosa frente a los intentos de revertir sentencias de los tribunales superiores. Fueron mucho más frecuentes y numerosos los amparos concedidos en contra de actos cotidianos de gobierno: cobros indebidos de derechos e impuestos, multas excesivas, expropiaciones, remoción de vendedores ambulantes, detenciones ilegales, órdenes de destierro y de reclutamiento forzoso (la “leva”), y un largo etcétera. Y aunque los ministros eran simpatizantes abiertos de la causa liberal, la Corte también otorgó amparos en contra de abusos perpetrados con motivo de la desamortización y de la aplicación de las Leyes de Reforma (las cuales fueron incorporadas al texto de la Constitución en 1874). Respecto a la primera, la Corte reconoció el derecho de las comunidades a litigar como actores colectivos en defensa de sus tierras, y en algunos casos anuló adjudicaciones y repartos que no cumplieran con todos los requisitos legales. En lo que hace a las Leyes de Reforma, la Corte protegió la posesión eclesiástica de los edificios que “de tiempo inmemorial” estaban abiertos y de-

dicados al culto público, e incluso liberó a sacerdotes que habían sido acusados de predicación sediciosa, estableciendo que, bajo el principio de la libertad de cultos, el clero católico podía opinar críticamente acerca de las leyes vigentes, con la condición de que lo hiciera dentro de un templo y en el contexto de una invitación a cumplir deberes religiosos.

Los casos más difíciles que enfrentó la Corte en esta época, al menos desde el punto de vista político, fueron los relacionados con la materia electoral. Para entender estos casos debe tenerse en cuenta que la derrota de los conservadores y el Imperio en 1867 no significó necesariamente el triunfo de un Partido Liberal bien cohesionado, capaz de gestionar un reparto pacífico del poder a lo largo y ancho del territorio nacional. Por el contrario, los años de la República Restaurada se caracterizaron por una tensa competencia política que enfrentó a los antiguos aliados de la guerra civil y que tuvo su escenario principal en las contiendas electorales a todos los niveles —contiendas que, como era de esperarse, no siempre terminaban con la aceptación general de los resultados—. En noviembre de 1871, por ejemplo, el general Porfirio Díaz se levantó en armas para protestar por la reelección “indefinida, forzosa y violenta” del presidente Juárez, alegando que éste había convertido al Congreso —la instancia calificadoradora de la elección presidencial— en una “cámara cortesana, obsequiosa y resuelta a seguir siempre los impulsos del Ejecutivo”. Aunque Díaz fue derrotado, la muerte repentina de Benito Juárez el 18 de julio de 1872 profundizó aún más la división entre los liberales, pues a partir de ahora los principales contendientes por el gobierno nacional serían dos prominentes miembros del círculo juarista: Sebastián Lerdo de Tejada, quien fue electo presidente de la República en noviembre de 1872, y José María Iglesias, quien a su vez obtuvo la presidencia de la Corte en mayo de 1873. Mientras que el primero explotaría todos los recursos a su alcance para consolidar su poder, el segundo utilizaría su cargo para encabezar la oposición a Lerdo y a sus aliados regionales,

muchos de los cuales habían accedido al poder por vías muy cuestionables.

El caso paradigmático en esta materia fue el “amparo Morelos”, que hasta cierto punto condensa los diversos problemas que sufrió una Corte sobreexpuesta a los conflictos electorales. Los antecedentes de este caso se entrelazan con la fundación misma de la entidad. El 16 de abril de 1869, con el apoyo firme de Juárez y Lerdo, el Congreso aprobó la creación del estado de Morelos, cuya existencia autónoma permitiría debilitar un poco al poderoso Estado de México sin fortalecer necesariamente al sureño estado de Guerrero. Aunque esta decisión tenía respaldo popular, sobre todo entre los miembros de las milicias republicanas locales, desde el principio se topó con la oposición de los hacendados de la región, quienes apoyaban a Porfirio Díaz y habían propuesto anexarse al Distrito Federal porque tenían una pésima relación con el cacique Francisco Leyva, primer gobernador del estado. La mala convivencia entre Leyva y los hacendados llegó a un punto de no retorno en octubre de 1873, cuando, después de haberse reelegido de manera fraudulenta, el gobernador promulgó una Ley de Presupuestos que gravaba con una contribución de 70 000 pesos anuales (un monto equivalente a casi un tercio del presupuesto estatal) a un pequeño grupo de propietarios, en su mayor parte españoles. Para defenderse del impuesto, los hacendados contrataron a los hermanos Julián e Isidro Montiel y Duarte. Los aspectos sustantivos de la defensa quedaron en manos del segundo, un extraordinario jurista que había participado en el comité de redacción del Código Civil y que además había sido ministro supernumerario de la Corte en 1867. Como buen conocedor de los precedentes judiciales, Isidro Montiel optó por impugnar la ley morelense mediante una tesis que la Corte ya había utilizado previamente en casos similares: la llamada “incompetencia de origen”.

De acuerdo con dicha tesis, el artículo 16 de la Constitución –por el cual nadie podía ser afectado en su patrimonio “sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad *competente*, que

funde y motive la causa legal del procedimiento”— establecía una doble protección en lo relativo a las autoridades incompetentes. La primera era bastante obvia: una autoridad podía carecer de competencia —y por lo tanto actuar de manera inconstitucional— simplemente porque ejercía una tarea que no formaba parte de sus atribuciones (por ejemplo, un juez local que resolvía una controversia del orden federal). La segunda no era tan evidente: una autoridad también podía ser incompetente cuando, pese a estar actuando en la esfera de sus atribuciones legales, no tenía la legitimidad necesaria para actuar como autoridad, ya porque se tratara de un órgano colegiado no debidamente integrado, ya porque se hubieran presentado irregularidades graves en su proceso de elección. El artículo 16, entonces, hacía referencia tanto a una incompetencia de carácter funcional como a otra “de origen”, vinculada estrechamente con la materia electoral. Según el abogado Isidro Montiel, la Ley de Presupuestos del Estado de Morelos era inconstitucional porque había sido aprobada y promulgada por autoridades incompetentes: por un lado, el quórum de la legislatura se había completado gracias a un diputado que también era jefe político distrital, lo que le impedía formar parte de la asamblea y en esa medida impedía también que ésta pudiera sesionar; por el otro, el gobernador Leyva se había reelecto gracias a una reforma de la constitución local que no había sido realizada correctamente y sin haber obtenido siquiera el porcentaje de votación que dicha reforma exigía.

El 11 de abril de 1874 la Suprema Corte concedió el amparo a los hacendados morelenses, confirmando en su mayor parte los argumentos de Montiel acerca de la incompetencia de origen del gobernador Leyva y enfatizando que la defensa de los derechos del hombre estaba por encima del respeto a la autonomía política de los estados. Al igual que había sucedido con el amparo Vega, esta decisión suscitó un revuelo enorme, a tal grado que José María Iglesias, en su calidad de presidente del tribunal, se sintió obligado a defender públicamente la sentencia en un

opúsculo titulado *Estudio Constitucional sobre las Facultades de la Corte de Justicia*, firmado el 27 de abril. La apología del ministro Iglesias se sustentaba en tres grandes argumentos. El primero era una defensa general de la tesis de la incompetencia de origen. Sin añadir gran cosa a lo que ya se había expuesto en la demanda de Montiel y en la resolución cuestionada, Iglesias admitió que la competencia y la legitimidad eran ciertamente cosas distintas, “pero tan íntimamente ligadas entre sí, que la primera nunca puede existir sin la segunda”. Esto es, podían existir autoridades que fueran legítimas y no competentes para intervenir en ciertos asuntos, pero jamás podría existir una autoridad competente que careciera de legitimidad: ¿acaso podía actuar como presidente de la República “un extranjero, un niño, un mexicano privado de los derechos de ciudadano, un eclesiástico, o una persona que no residiera en el país al tiempo de la elección”?

El segundo argumento de Iglesias era mucho más interesante porque trataba justamente sobre las facultades constitucionales de la Corte en el marco del pacto federal. ¿Hasta dónde podía llegar la soberanía de los estados y hasta dónde el brazo protector del amparo? Según Iglesias, los estados tenían la libertad de ordenar y conducir su régimen interior, pero dicha soberanía, lejos de ser ilimitada, estaba sujeta a varias restricciones inescapables: “si el Estado de México proclamara la monarquía, si el estado de Zacatecas expidiera una ley mandando ajusticiar sin formación de causa a un solo individuo”, tales disposiciones, abiertamente contrarias a la ley fundamental, tendrían que ser corregidas mediante alguna clase de dispositivo constitucional, uno de los cuales era el juicio de amparo. Citando el artículo 101 de la Constitución, Iglesias recordó que la Suprema Corte, cabeza del Poder Judicial Federal, era “uno de los tres poderes supremos por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía”: ella podía y debía, en los casos de su competencia y siempre a través del amparo, “anteponer a todo la salvaguardia de los derechos del hombre”. Aunque Iglesias era consciente de que en dos sentencias, una de diciembre

de 1871 y otra de marzo de 1873, la Corte había señalado que sólo los estados podían decidir sobre la legitimidad de sus propias autoridades, también hizo notar que en otras cuatro resoluciones, dictadas entre junio y noviembre de 1872, el máximo tribunal había sostenido que, “en determinados casos”, como los relacionados con las violaciones de garantías, los tribunales de la Federación sí podían pronunciarse sobre la legitimidad de los poderes estatales.

El tercer y último argumento estaba pensado para tranquilizar a quienes temían que la Corte, por medio del juicio de amparo, asumiría el poder de calificar todos los procesos electorales e incluso de destituir a diputados y gobernadores. Una de las reglas fundamentales del amparo, observó Iglesias, era que la Corte no podía “hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que [lo] motivare”. Por tal motivo, y a diferencia de lo que sucedía con las declaraciones legislativas, “ni una ni muchas sentencias de amparo” podían remover de su cargo a una autoridad considerada como ilegítima, pues el único efecto jurídico de la sentencia era proteger al quejoso contra el acto específicamente reclamado. En este caso, los hacendados de Morelos quedarían libres de la contribución que les había sido impuesta en 1873, pero legalmente no podrían exigir la renuncia del gobernador Leyva con “otra arma que la del prestigio moral de un fallo dictado por el primer tribunal del país”. Probablemente Iglesias pensaba que el “prestigio moral” de la Corte lograría efectivamente reordenar la vida política de los estados y poner un límite a los abusos de los caciques locales. Su prioridad en este momento, sin embargo, era reafirmar con toda claridad el poder de la Corte como el “último y más autorizado intérprete de la Constitución”, y subrayar que ésta no permanecería indiferente ante “la falta absoluta de toda competencia, emanada del ejercicio ilegítimo, usurpador, atentatorio, de una falsa autoridad”.

Escasamente persuadido por los argumentos de Iglesias, el presidente Lerdo leyó la sentencia del 11 de abril –y el *Estudio Constitucional*– como un golpe directo a su gobierno y como un

aviso de lo que podría suceder en el caso de un nuevo conflicto poselectoral a nivel federal. A manera de contraataque, Lerdo impulsó entonces la aprobación de un proyecto de ley, elaborado por los diputados de Morelos, cuyo único artículo disponía que la justicia federal no podría “juzgar ni decidir, en ningún caso, sobre la legalidad de las autoridades y funcionarios del orden federal y de los Estados electos popularmente, y cuya legitimidad [hubiera] sido declarada por los respectivos colegios electorales”. La ley fue promulgada el 18 de mayo de 1875, ante lo cual Iglesias decidió presentar su renuncia al cargo de presidente de la Suprema Corte. Como esta jugada resultaba dañina para la imagen pública de Lerdo, éste aceptó negociar una salida mutuamente aceptable al conflicto: Iglesias retiraría su renuncia y simplemente publicaría una protesta formal contra la ley. En los hechos, el intento legislativo de atarle las manos a los tribunales federales no tuvo el menor efecto, ya que cuando se presentaron nuevos casos relacionados con la incompetencia de origen, la Corte desconoció la Ley del 18 de mayo y concedió el amparo solicitado. Aunque el Ejecutivo trató de entorpecer el cumplimiento de dichos fallos, Iglesias parecía haber triunfado en su empeño de sostener la independencia y prestigio de la Corte.

A diferencia de Juárez, que logró conservar su popularidad pese a las incesantes críticas de la oposición, Sebastián Lerdo de Tejada llegó muy desgastado al final de su mandato. Como presidente había logrado restaurar el Senado en noviembre de 1874 –un logro nada despreciable–, pero su frecuente recurso a las facultades extraordinarias, su implacable anticlericalismo (llegó al extremo de expulsar del país a las Hermanas de la Caridad, una congregación dedicada al auxilio de los más pobres), su intervención descarada en la vida política de algunos estados y sus maniobras sucias contra el Poder Judicial, lo habían convertido en un pésimo candidato para la reelección. No obstante, Lerdo hizo públicas sus intenciones de contender nuevamente por la presidencia y esta vez no fue necesaria la realización de elecciones para que Porfirio Díaz

(quien había sido amnistiado en 1872) decidiera levantarse en armas contra el gobierno. El 10 de enero de 1876, Díaz desconoció a Lerdo mediante el “Plan de Tuxtepec”, el cual convocaba a una “sociedad ultrajada” –y en particular a los principales jefes del ejército– a defender la Constitución de 1857 y las “leyes supremas de la República”, a las que incorporaba el principio de no reelección del presidente y los gobernadores. El artículo sexto del plan señalaba que el Poder Ejecutivo se depositaría de manera interina en el presidente de la Suprema Corte, bajo la condición de que éste se sumara al levantamiento en el plazo de un mes.

Iglesias no mordió el anzuelo, pero Lerdo sobreestimó su capacidad de operación y decidió seguir adelante con su campaña reeleccionista, aun cuando la creciente situación de violencia en amplias zonas del país hacía difícil (cuando no imposible) la celebración de elecciones. Los comicios fueron llevados a cabo entre junio y julio de 1876, y el Congreso, dominado por sus simpatizantes, proclamó a Lerdo como presidente constitucional el 26 de octubre. Un par de días más tarde, y después de haberse ausentado por casi un mes de las sesiones de la Corte, Iglesias publicó desde Salamanca, Guanajuato, un “Manifiesto a la nación”, en el que juzgaba la reciente declaratoria del Congreso como un “golpe de Estado” y un “escandaloso atentado a las instituciones”. Sin pecar de exageración, Iglesias denunció que las elecciones no habían podido celebrarse en casi la mitad del territorio nacional, que muchos colegios electorales no se habían integrado correctamente, que numerosos ayuntamientos –a quienes les correspondía instalar las casillas– habían sido disueltos ilegalmente, y que el gobierno federal había utilizado “diversos arbitrios ilícitos para falsear el sufragio”, incluyendo la falsificación y adulteración de expedientes electorales. A la vista de todo ello, Iglesias también desconoció a Lerdo, lo que sumado a la derrota militar de los lerdistas en la batalla de Tecuac (16 de noviembre), obligó al nuevo presidente a presentar su renuncia y salir hacia el exilio. El 23 de noviembre Porfirio Díaz ocupó la Ciudad de México.

En su Manifiesto del 28 de octubre, Iglesias había citado el antecedente del amparo Morelos y se había ostentado como presidente interino de la República, cargo que asumía, en sus propias palabras, “para no faltar a [su] encargo de custodio de la Constitución”. Lo cierto es que Díaz tenía el control efectivo del ejército y no se sometería a Iglesias con facilidad. Poco antes de la salida de Lerdo, Díaz había ofrecido reconocer a Iglesias como presidente provisional, pero con la condición de que ambos se repartieran equitativamente los puestos del gabinete y Díaz se mantuviera al mando del Ministerio de Guerra. Tal vez creyendo que su investidura constitucional era suficiente garantía para sostenerse en el poder, Iglesias rechazó esta propuesta y sólo pudo ver una marea de deserciones a favor de Díaz. A fines de diciembre, después de que fracasara un intento final de conciliación con el general oaxaqueño, Iglesias también salió de México para asentarse finalmente en Nueva York. Más allá del cambio en la titularidad del Ejecutivo, la derrota política de Iglesias marcó el fin de una era en la historia de la Suprema Corte, que tardaría más de un siglo en recuperar su activismo de aquellos años. A partir de este momento, los ministros tendrían que acoplarse a un presidente extraordinariamente astuto y autoritario, y que además sería bien recibido por una sociedad demasiado cansada de la política y urgida de administración. En palabras del joven Justo Sierra, había llegado el momento de convertir la Libertad en Orden.

IGNACIO VALLARTA Y LA *PAX PORFIRIANA* (1877-1910)

A diferencia del medio siglo precedente, la época conocida como el “Porfiriato” (1877-1910) se distinguió por un alto nivel de estabilidad política y crecimiento económico: en cosa de unas décadas, el México de los levantamientos y la crisis permanente dio lugar a otro que parecía modernizarse a la velocidad del ferrocarril, un México de urbes afrancesadas, nuevas industrias y grandes empresas agrícolas, plenamente enganchado a los vaivenes del mercado global. Son muchos los factores que contribuyeron al “progreso” porfiriano (un progreso que, no se olvide, vino acompañado de crecientes desigualdades y desequilibrios sociales), pero entre ellos destaca indudablemente el afianzamiento del orden público, es decir, la inusitada capacidad del Estado para controlar la violencia, asegurar la integridad de propiedades e inversiones, y repartir pacíficamente los espacios de poder. Aunque hubo numerosas ocasiones en que el régimen impuso su voluntad haciendo uso de la fuerza bruta, particularmente durante sus últimos años, la estabilidad porfiriana no se logró al margen, sino en el marco de la Constitución vigente: mientras que Juárez y Lerdo enfrentaron con enormes dificultades la oposición de congresos y gobiernos estatales e hicieron uso frecuente de facultades extraordinarias, Díaz presidió un sistema político funcional y formalmente respetuoso de la división de poderes. ¿Cómo fue posible lograr esto?

La construcción del régimen porfiriano se hizo de manera gradual y atendiendo varios frentes al mismo tiempo. Su pieza

clave, sin embargo, radicó en lo que Luis Medina Peña ha descrito como “el establecimiento y aceptación de reglas informales [para] superar los enfrentamientos y conflictos en la relación entre el ejecutivo y el legislativo, entre el gobierno federal y los de los estados y, en general, entre el gobierno y los diversos actores políticos”. Díaz, en efecto, conquistó el poder aprovechando el enojo de muchos líderes regionales contra la intervención agresiva de Juárez y Lerdo en los conflictos políticos locales, y en esa medida su mayor prioridad fue mitigar dichos agravios mediante la cooptación y el reacomodo de los distintos intereses en pugna. Así, más que reprimir opositores, Díaz procuró cultivar aliados en los gobiernos estatales y compensar de diferentes maneras a quienes eventualmente terminaban desplazados del poder político: el arreglo era que todos podían resultar beneficiados, todos podían conservar amplios espacios de influencia y enriquecimiento, siempre y cuando respetaran la autoridad suprema del presidente, mantuvieran la paz social y coadyuvaran en la realización de sus proyectos de gobierno. De manera particular, Díaz exigió a sus aliados que favorecieran candidatos afines al régimen en los procesos electorales celebrados dentro de su jurisdicción, lo cual, con el tiempo, le permitió contar con simpatizantes en todos los poderes y niveles del Estado.

Gracias a la domesticación del Congreso y las legislaturas, Díaz pudo impulsar con éxito varias reformas constitucionales que habrían sido impensables en los años de sus antecesores: además de las sucesivas modificaciones en lo relativo a la reelección y sustitución del presidente de la República, durante este periodo el Congreso Federal obtuvo la facultad de legislar en las materias mercantil, minera y bancaria (1883), así como en todo lo relativo a los poderes del Distrito Federal (1901), la salubridad general y la migración (1908). Las aduanas internas fueron suprimidas y se prohibió a los estados la acuñación de moneda, estampillas y papel sellado (1896), lo mismo que la emisión de títulos de deuda y la contratación de crédito (1901); se esta-

blecieron las “aguas de jurisdicción federal” (1908), se instituyó por primera vez un “Ministerio Público” a cargo del Ejecutivo (1900), se eliminó la abolición de la pena de muerte como principio rector del sistema penitenciario (1901) y se suprimió el sistema de doble jurado para juzgar los delitos de imprenta (1883), reforma que facilitó la persecución y el sometimiento de los periodistas críticos de la administración. Como se puede advertir en este breve listado, Díaz llegó a gobernar con una Constitución mucho más favorable al Ejecutivo y la Federación que la original de 1857, pero sin borrar por completo a los estados ni tampoco a los poderes Legislativo y Judicial.

¿Qué papel jugó la Suprema Corte en la creación y sostenimiento del régimen porfiriano? Salvo por la remoción forzada de los ministros que no se adhirieron al Plan de Tuxtepec a fines de 1876, este periodo fue de una gran estabilidad para la Corte y para el resto de los tribunales federales, los cuales siguieron funcionando con toda normalidad y sin enfrentar mayores crisis en su relación con el resto de los poderes. Evidentemente, las propias reglas del sistema político facilitaron la elección de ministros poco inclinados a enfrentarse de manera abierta con el Ejecutivo, pero este factor, por sí solo, no agota la explicación de los principales rasgos y políticas de la Corte porfiriana. Para entender la adaptación del máximo tribunal al nuevo orden de cosas resulta indispensable detenerse un momento en la biografía y las aportaciones del ministro Ignacio Luis Vallarta, quien se desempeñó como su presidente entre mayo de 1878 y octubre de 1882, esto es, durante los años en que Porfirio Díaz puso los primeros cimientos de su régimen. Aunque la Suprema Corte era un órgano colegiado y contaba todavía con algunas personalidades bastante fuertes, como Ignacio Ramírez y José María Bautista, sus destinos fueron definidos en buena medida por un ministro excepcionalmente persuasivo y capaz, y que para colmo sólo permaneció cuatro años en el cargo. En su historia bicentenaria, de hecho,

ningún otro ministro ha dejado una huella tan profunda en la identidad y jurisprudencia del máximo tribunal.

Ignacio Luis Vallarta Ogazón nació en Guadalajara, Jalisco, el 25 de agosto de 1830, apenas tres semanas antes que Porfirio Díaz. Al igual que otros liberales de su generación, Vallarta empezó sus estudios en el seminario diocesano de su ciudad y los concluyó en el Instituto de Ciencias del Estado, graduándose de abogado en diciembre de 1854. A pesar de su juventud formó parte del Congreso Constituyente de 1856-57, en el que se destacó por sus críticas al jurado popular, su apoyo a la expulsión de los jesuitas y su defensa vehemente del derecho de propiedad y de las libertades de trabajo, industria y comercio. Durante la guerra civil tomó partido por la causa juarista y en enero de 1868 fue designado ministro de Gobernación, pero dejó el cargo unos meses después a causa de su enemistad con Sebastián Lerdo de Tejada. Tras un breve periodo como litigante y diputado federal, en 1871 Vallarta fue electo gobernador de su estado natal y como tal procuró impulsar la educación pública, el saneamiento de las finanzas estatales y la construcción de carreteras, puentes y ferrocarriles. Durante su gobierno enfrentó una tenaz oposición auspiciada por Lerdo y al concluir su mandato, en 1875, fue despojado de su victoria en las elecciones para senador de Jalisco, por lo que decidió sumarse al Plan de Tuxtepec. Vallarta se convirtió así en uno de los principales aliados de Díaz, quien lo impulsó a postularse como presidente de la Corte y también le encargó el Ministerio de Relaciones Exteriores (1877-78), donde negoció con éxito el reconocimiento de Estados Unidos al nuevo régimen.

Por su formación y trayectoria, Vallarta llegó a la Corte creyendo sinceramente en el valor de las garantías individuales y del juicio de amparo, pero sin asumir que el máximo tribunal, en tanto intérprete de la Constitución, gozaba de una especie de supremacía frente a los otros poderes. Vallarta había sido gobernador y había sufrido en carne propia la intervención del centro

en los asuntos políticos de los estados, pero aborrecía la utilización del amparo como remedio a dicha clase de abusos: en su opinión, los problemas políticos debían resolverse en la arena política y los jueces federales debían concentrarse en la defensa de los derechos individuales, sin inmiscuirse en ámbitos que les eran esencialmente ajenos. Fue por ello que, con independencia de su alianza con Díaz, Vallarta asumió como tarea propia la despolitización de la Suprema Corte e incluso condicionó su candidatura a la presidencia del tribunal a que Díaz apoyara una reforma constitucional al mecanismo de sustitución del presidente de la República, de modo tal que, ante una eventual ausencia de éste, el cargo no recayera automáticamente en su persona. Sólo así, pensaba Vallarta, el presidente de la Corte dejaría de ser “el núcleo de [la] oposición contra el Gobierno”, como había sucedido tantas veces hasta ese momento. La reforma del artículo 79 constitucional, que confió el interinato a quien desempeñara el cargo de presidente o vicepresidente del Senado durante el mes anterior a la ausencia del Ejecutivo, fue aprobada hasta octubre de 1882.

Partiendo entonces de la auto-limitación judicial como premisa central de su trabajo, Vallarta logró introducir varios cambios significativos en la interpretación prevaleciente de la Constitución, los cuales, tomados en conjunto, fueron tan importantes como las reformas constitucionales antes mencionadas. El primero –y más difícil de conseguir– fue la destrucción de la tesis de la incompetencia de origen, que había sido el arma fundamental de las ambiciones políticas de Iglesias y que además era incompatible con el sistema de elecciones arregladas en que se apoyaba el régimen de Díaz. El primer caso en el que Vallarta manifestó su oposición a esta tesis fue el amparo promovido en mayo de 1878 por León Guzmán, entonces presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, para defenderse del juicio de responsabilidad entablado en su contra por la legislatura de aquella entidad. El conflicto entre Guzmán y los diputados deri-

vaba de que el primero había declarado formalmente la desaparición de los poderes locales electos en 1877, alegando la comisión de graves irregularidades en la instalación de la legislatura. Una mayoría de los ministros, liderada por Ezequiel Montes, decidió conceder el amparo a León Guzmán y confirmó la ilegitimidad de la legislatura poblana, pero Vallarta se opuso rotundamente y optó por redactar un voto particular al respecto. En dicho voto, Vallarta calificó el amparo Morelos como un precedente “anárquico y monstruoso” y rechazó que el artículo 16 facultara a la Suprema Corte para convertirse el árbitro final de los conflictos políticos:

¿Qué administración, qué justicia, qué paz, qué existencia, en fin, puede ser la de un Estado, la de una Nación que nunca llegue a tener la seguridad de que son estables los funcionarios públicos? Y en un país tan trabajado como el nuestro por las revoluciones, ¿qué garantía se puede dar de que los amparos por ilegitimidad no sean sino armas de que se valgan los partidos vencidos para derrocar a los vencedores?

Tres años más tarde, y gracias a la elección de cinco nuevos ministros en 1880, Vallarta pudo imponer finalmente su criterio. El 30 de junio de 1881, un empresario campechano, Salvador Dondé, solicitó el amparo de la justicia federal contra el cobro de un impuesto local a la introducción de mercancías extranjeras. La demanda fue elaborada por Jacinto Pallares, uno de los mejores abogados del país, y su argumento central consistía en la incompetencia de origen del tesorero del estado de Campeche, ya que éste había sido nombrado por el gobernador Arturo Shiels, un mandatario ilegítimo y “usurpador” porque su elección en 1879 se había realizado en contravención a varias leyes estatales y federales. La sentencia de la Corte, elaborada por Vallarta y votada el 6 de agosto del mismo año, otorgó el amparo en cuanto a que el gravamen de productos importados correspondía a la Federación

y no a los estados, pero añadió una extensa disertación acerca de la improcedencia del juicio de garantías para juzgar cuestiones políticas. Citando varios casos similares resueltos por la Suprema Corte de Estados Unidos, Vallarta enfatizó que el artículo 16 sólo hablaba de autoridad “competente” y no de autoridad “legítima”, y recordó que la facultad de pronunciarse sobre temas de legitimidad pertenecía únicamente a los colegios electorales. Por esta razón, permitir que los tribunales federales ejercieran dicha función implicaría siempre un atentado a la división de poderes y a la soberanía de los estados.

A partir del “amparo Dondé”, los mismos razonamientos serían invocados por los jueces de distrito para desechar demandas basadas en la incompetencia de origen, lo cual facilitó que el gobierno federal gestionara discrecionalmente todos los asuntos electorales. Una lógica similar se advierte en el segundo criterio ilustrativo de la filosofía de Vallarta, relacionado esta vez con el principio de separación Iglesia-Estado. A principios de 1882, dos curas de Saltillo pidieron amparo contra una ley estatal que les impedía celebrar matrimonios y bautizos cuando los interesados no mostraban previamente las constancias respectivas del Registro Civil, es decir, contra una ley que indebidamente añadía un requisito burocrático para la celebración de una ceremonia religiosa. La Corte negó el amparo por una razón técnica: los curas nunca probaron que dicha ley les había sido efectivamente aplicada. Sin embargo, en su voto respectivo, el ministro presidente hizo un par de consideraciones de amplio alcance. Por un lado, Vallarta confirmó que esta ley —y todos los intentos similares de injerencia estatal en el ministerio sacerdotal— eran violatorias de la “perfecta independencia” que debía existir entre los negocios civiles y los puramente eclesiásticos; por el otro, sin embargo, Vallarta también afirmó que este último principio no configuraba una garantía individual y por lo tanto su cumplimiento no podía ser exigido mediante el juicio de amparo. Así, y de un modo muy similar a su doctrina sobre los recursos contra

las autoridades ilegítimas, Vallarta concluyó que la independencia entre la Iglesia y el Estado era “una institución fundamental de la República”, pero subrayó que ésta sólo podía defenderse mediante procedimientos no jurisdiccionales, esto es, en el ámbito político.

Al igual que sucedió con la desprotección judicial de los derechos políticos, este criterio de Vallarta otorgó una mayor discrecionalidad al presidente y los gobernadores para resolver los problemas de convivencia entre la Iglesia y el Estado en el marco de la Constitución. En la práctica, esto facilitó que Díaz negociara un *modus vivendi* muy funcional con el clero católico, manteniendo vigentes las Leyes de Reforma e incluso aplicándolas rigurosamente cuando al gobierno le parecía conveniente. Este doble carácter de la política eclesiástica del régimen –tolerante o represiva en función de las circunstancias– se refleja muy bien en los casos de tema religioso que la Corte resolvió durante el Porfiriato. Un problema recurrente, por ejemplo, fueron los juicios relacionados con la celebración de fiestas religiosas en los pueblos, en los que generalmente se procesaba a funcionarios municipales que habían tolerado la celebración de procesiones devocionales fuera de los templos. Como la prohibición constitucional de dichos actos era tajante, la Corte solía confirmar el castigo a los responsables aún en el caso de que las procesiones se hubieran llevado a cabo de manera pacífica y con el permiso expreso de alguna autoridad, e incluso aceptó que este delito pudiera ser juzgado por los jueces locales, cuando, en principio, se trataba de una materia federal. No obstante, la propia Corte estableció algunas excepciones a esta regla, como la posibilidad de llevar a cabo procesiones al aire libre siempre que se hicieran dentro de los límites de una propiedad particular.

Un tercer ejemplo de la filosofía de Vallarta se conforma por sus criterios en materia fiscal. Para entender dichos criterios es necesario considerar que el fortalecimiento de la hacienda pública fue una verdadera prioridad para la administración de Díaz,

pues de ella dependía el sustento del aparato de gobierno, el estímulo a ciertas actividades productivas y, en general, la estabilidad macroeconómica necesaria para fomentar el desarrollo nacional. Con dicho objetivo en mente, durante este periodo se establecieron nuevos impuestos tanto a nivel federal como estatal y municipal, gracias a lo cual fue posible eliminar las alcabalas en 1896 y disminuir gradualmente la dependencia de los ingresos aduanales. La creación y el cobro de nuevos impuestos, sin embargo, también generó muchas dudas acerca de su constitucionalidad, ya fuera porque las competencias respectivas no siempre estaban delimitadas con exactitud, o bien porque no estaba claro si el Estado podía intervenir el patrimonio de los contribuyentes sin emplazarlos a juicio, o también porque éstos consideraban que su carga no era “proporcional” ni “equitativa”, en los términos de la fracción II del artículo 31 constitucional. Mientras que el problema del reparto competencial exigía soluciones caso por caso, los otros dos fueron resueltos por Vallarta con criterios absolutos que, de nueva cuenta, resultaron más que favorables para el gobierno.

Respecto a la necesidad del juicio previo, dos sentencias redactadas por Vallarta en 1881 (y desarrolladas con mayor amplitud en un estudio publicado un par de años más tarde) afirmaron la existencia de una “facultad económico-coactiva”, que permite a la autoridad fiscal cobrar los adeudos vencidos de los contribuyentes mediante un procedimiento ejecutivo, es decir, sin la intervención de los jueces y sin conceder la garantía de audiencia. Para justificar esta facultad peculiar de la administración, Vallarta sostuvo que las obligaciones fiscales no eran idénticas a las obligaciones civiles, las cuales nacen de un contrato entre particulares y se reclaman mediante controversias judiciales. A diferencia de éstas, en efecto, el deber constitucional de pagar impuestos estaba regido por el derecho administrativo y era un verdadero “servicio público que se debe prestar aún contra la voluntad del obligado”. De existir un contrato previo, éste era el pacto por el cual los ciudadanos acepta-

ban “someterse a las leyes”, incluyendo “la de la potestad coactiva”. La tesis de Vallarta, por fortuna, admitió la posibilidad de recurrir judicialmente esta clase de actos, pero sólo cuando ya estuvieran asegurados los intereses del fisco y sin que el juez pudiera ordenar “providencias de embargo contra los fondos federales o propiedades de la Nación”.

En lo que hace al principio de proporcionalidad y equidad de los impuestos, Vallarta elaboró una doctrina todavía más draconiana con motivo de un amparo interpuesto por varias fábricas de hilados y tejidos en contra de una contribución establecida en la Ley de Ingresos de 1879. Dicha doctrina reconocía que, en principio, el monto de un impuesto debía ser fijado tomando en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes, pues “una contribución igual para todos los capitales, sin considerar la desigualdad de éstos, sería del todo desproporcionada”. Ahora bien, ¿a quién le correspondía determinar si, en un caso determinado, la equidad y proporcionalidad habían sido efectivamente respetadas por el legislador? Según Vallarta, la facultad de imponer contribuciones era “tan esencial para la existencia misma del gobierno” que ésta podía ejercerse legítimamente “hasta el último extremo a que el gobierno quiera llevarla”. Para evitar la imposición de contribuciones injustas y onerosas, la Constitución había determinado que el Poder Legislativo, integrado por representantes del pueblo, fuera el encargado de establecer los impuestos. Esto significaba, sin embargo, que el Poder Judicial no tenía la facultad de juzgar las decisiones tributarias de los legisladores, y que éstas sólo podían ser combatidas mediante los recursos propios del sistema político, esto es, mediante “la influencia de la opinión” y la “libertad electoral”. De esta manera, y al igual que en los ejemplos anteriores, Vallarta concluyó que el cumplimiento del artículo 31 constitucional no podía ser exigido mediante el juicio de amparo.

Si en estos tres ejemplos el común denominador era la deferencia de Vallarta hacia el gobierno y el Poder Legislativo, el

cuarto y último revela, además de lo anterior, el profundo individualismo de su filosofía. Como vimos en el capítulo anterior, una de las metas centrales de la Reforma liberal había sido la conversión de los bienes corporativos en propiedades individuales, de modo que la riqueza agraria de la nación pudiera circular entre los campesinos y empresarios dispuestos a invertir en ella y volverse así más productiva. Para lograr este ambicioso objetivo, los gobiernos liberales adoptaron, primero, la Ley de Desamortización (1856), y después una serie de leyes sobre deslinde y ocupación de terrenos baldíos (1863, 1875, 1883 y 1894), que regularon el proceso de localización, denuncia, medición y fraccionamiento de las tierras que no tenían un propietario legal conocido. Los efectos de estas leyes fueron muy variados a lo largo y ancho del territorio nacional, pues en algunas zonas del país (como el noroeste y el sureste) permitieron la creación de auténticos latifundios, y en otras se toparon con la resistencia tenaz de las comunidades que tradicionalmente habían explotado las tierras que se buscaba privatizar. La Suprema Corte había resuelto varios amparos vinculados con este problema desde 1867, sin mostrar una clara preferencia a favor de los beneficiados por los repartos y deslindes, y, sobre todo, reconociendo la personalidad jurídica de las comunidades para litigar en defensa de sus intereses. Para Vallarta, sin embargo, era necesario respetar el espíritu original de estas leyes e impedir el abuso del juicio de amparo para frenar su aplicación efectiva.

En cuatro sentencias del año 1882, nuevamente obra de Vallarta, la Corte dio un golpe tremendo a las comunidades, al determinar que el artículo 27 constitucional, que solamente se refería a la incapacidad de las corporaciones civiles “para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces”, había extinguido también su personalidad jurídica, por lo que las éstas ya no podrían reivindicar propiedades en juicio, ni tampoco podrían hacerlo los ayuntamientos respectivos en su representación. En sus votos, Vallarta reconoció que los pueblos indígenas, “esa raza

desgraciada y digna de mejor suerte”, habían sido abusados frecuentemente por hacendados y autoridades sin escrúpulos, pero añadió que esa condición no los facultaba para conservar privilegios en una época en la que todos los mexicanos eran “iguales ante la ley”. Por ello, dado que las corporaciones de carácter perpetuo habían dejado de existir, solamente sus antiguos miembros, en su carácter de individuos de pleno derecho, podían comparecer ante los tribunales e incluso continuar los litigios iniciados antes de 1856, pero siempre con la finalidad última de demarcar con precisión los límites de sus tierras y facilitar su reparto legal entre los condueños. La tesis de Vallarta no impidió entonces que los pueblos, a través de individuos concretos, siguieran defendiendo sus tierras por la vía judicial, pero ciertamente hizo mucho más difícil esta labor.

Aunque varios de sus criterios estrecharon el ámbito protector del juicio de amparo, Vallarta hizo contribuciones notables al desarrollo de este instrumento y también a la cultura jurídica de su tiempo. Sus votos (reunidos y publicados como una sola obra en 1883) siguen siendo un modelo de razonamiento judicial riguroso, caracterizado por su elocuencia, precisión y vasto conocimiento del derecho comparado, cualidades que comparte igualmente su magnífico estudio sobre *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus* (1881). Del mismo modo, a Vallarta también se debe la tercera ley reglamentaria del juicio de garantías, promulgada en diciembre de 1882. Elaborada con la finalidad de corregir y actualizar el procedimiento con base en la experiencia de los tribunales federales, esta ley reconstruyó dos elementos muy importantes de este juicio. En primer lugar, la ley desarrolló de manera particular el incidente de suspensión, una medida cautelar diseñada para evitar la consumación del acto reclamado sin perjuicio grave del interés público. La nueva ley dispuso, por ejemplo, que cuando el amparo fuera solicitado con motivo de una detención, el quejoso no quedaría en libertad por el solo hecho de concederse la suspensión, pero sí podría ser removido

de la cárcel o cuartel en que se encontrara, a fin de ser puesto a disposición del juez federal respectivo y reubicado bajo su responsabilidad en un lugar seguro.

En segundo lugar, la Ley de Amparo de 1882 introdujo nuevas reglas respecto a la obligatoriedad de los precedentes de la Suprema Corte. Aunque desde 1869 se había dispuesto que todas las sentencias del máximo tribunal debían ser publicadas a fin de que los litigantes y los jueces inferiores pudieran familiarizarse con sus interpretaciones de la Constitución, en la práctica no era fácil distinguir cuál era el criterio firme de la Corte, ya que ésta no siempre resolvía de manera consistente y a veces los precedentes relevantes podían ser contradictorios entre sí. Para solucionar este problema, Vallarta puso las bases de lo que aún hoy se entiende por “jurisprudencia” en el derecho mexicano: según este sistema, la interpretación de la Corte sobre un precepto constitucional o legal adquiriría fuerza obligatoria cuando fuera reiterada en al menos “cinco ejecutorias uniformes”. Vallarta aclaró que los criterios así fijados sólo serían vinculantes para los jueces federales (a quienes se podría castigar con la pérdida del empleo o incluso la pena de prisión por ignorar dolosamente un criterio jurisprudencial), pero no para el resto de los órganos del Estado: para que éstos tuvieran la obligación de ajustar sus decisiones a la interpretación de la Corte, debía existir primero una sentencia de amparo que los condenara en un caso concreto. Estas reglas fueron abolidas en 1897, pero se restablecieron definitivamente en 1908.

Vallarta renunció a su cargo en la Suprema Corte el 16 de octubre de 1882, varios meses antes de que concluyera formalmente el periodo para el que había sido electo. Su justificación pública fue que la reforma del mecanismo de sustitución del presidente de la República había sido finalmente aprobada y promulgada, y que lograr ese cambio había sido el único objetivo de su estancia en la Corte. En realidad, Vallarta renunció por la presión de Porfirio Díaz y de su compadre, el entonces presidente —por única

ocasión— Manuel González, quienes lo veían como un potencial opositor y resentían su influencia en la elaboración de las ternas para cubrir las vacantes en los juzgados de distrito y tribunales de circuito. Vallarta dedicó sus últimos años al litigio privado (murió en 1893), pero su paso por la Corte definió el rumbo que ésta habría de seguir hasta el estallido de la Revolución maderista. Su exitosa despolitización del máximo tribunal, lograda a costa de una reforma constitucional y de varias sentencias muy útiles al régimen, permitió, paradójicamente, que los futuros ministros pudieran gozar de un estrecho pero indispensable margen de autonomía, a pesar de la sombra del presidente Díaz y de la creciente fuerza de la Secretaría de Justicia (a fines del siglo XIX fue más usual denominarla como secretaría en lugar de ministerio).

El perfil de los ministros porfirianos no fue muy diferente al que había prevalecido desde 1857. En su mayor parte se trató de personajes que habían ejercido previamente altos cargos políticos —como senadores, diputados, gobernadores o secretarios de despacho— y también hubo algunos que además contaban con cierto prestigio en el mundo de la literatura, el periodismo y la enseñanza del derecho. Al igual que en el caso de Vallarta, este perfil político no impidió necesariamente la llegada de algunos excelentes juristas al máximo tribunal, como José María Lozano, coeditor de la principal compilación legislativa del siglo XIX mexicano, y Silvestre Moreno Cora, exsecretario de Gobierno de Veracruz, presidente de la Corte entre 1899 y 1900, y más tarde autor de un voluminoso *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales* (1902). En sus *Memorias*, publicadas de manera póstuma en 1998, Moreno Cora reconoció que su nombramiento, que técnicamente provenía del sufragio popular, había sido obra y gracia de Porfirio Díaz, quien simplemente lo pidió para la Corte después de conocerlo durante una visita a Jalapa. En este testimonio también se advierte que la Corte, pese a todo, sí tenía una cierta pluralidad ideológica en su interior, pues, a decir de Moreno Cora, los ministros estaban

divididos en tres grupos: uno de liberales “por principios”, que “tendían a dar al amparo la mayor amplitud posible”, otro de quienes “intentaban restringirlo” y cuyo voto “parecía favorecer a ciertas personas que disfrutaban del favor del Gobierno”, y otro, finalmente, que prestaba su apoyo a “uno [u] otro de los dos extremos” según les parecía justo.

La poca independencia de los ministros fue un motivo de preocupación constante tanto para los críticos como para los simpatizantes del régimen. Desde 1878 por lo menos, un grupo de jóvenes liberales formado alrededor de Justo Sierra y el periódico *La Libertad*, cuya línea era marcadamente positivista y afín al gobierno de Díaz, había pedido la reincorporación del principio de inamovilidad judicial en la Constitución. La oportunidad de materializar esta propuesta les llegó en 1893, cuando, en su carácter de diputado federal, Sierra presentó una iniciativa para que el cargo de ministro fuera vitalicio y su nombramiento correspondiera formalmente al presidente de la República, dejando los de jueces y magistrados federales en manos de la Corte. Sierra sostuvo que, por su misión y naturaleza, “los poderes judiciales se renuevan en su personal muy poco a poco” y que, gracias a la inamovilidad, la Suprema Corte de Estados Unidos había logrado pasar exitosamente “los preceptos del derecho constitucional a la vida cotidiana”, actuando siempre como una institución “serena, dueña de su conciencia [y] superior a las pasiones”. Estos argumentos no convencieron al presidente y la prensa oficialista se encargó de hundir la iniciativa, tachándola de reaccionaria, oligárquica y pseudocientífica. No obstante, Justo Sierra fue electo ministro de la Corte en 1894 —un puesto en el que, según Moreno Cora, el ilustre liberal prácticamente “no hacía nada” y sólo se ocupaba de “escribir sus artículos literarios”—.

Después de la de 1882 (sobre suplencia del Ejecutivo), la única reforma porfiriana a la Suprema Corte fue la del 22 de mayo de 1900, que suprimió la vieja distinción jerárquica entre ministros numerarios y supernumerarios —por haberse vuelto

innecesaria— y que también eliminó las figuras del fiscal y procurador, sustituyéndolas por el nuevo “Ministerio Público de la Federación”, cuyos funcionarios serían nombrados por el presidente. Más que debilitar al tribunal, el objetivo de dicha reforma consistió en poner fin a la confusión existente acerca de las facultades que correspondían respectivamente al fiscal y al procurador, pues, para ese momento, la defensa de los intereses hacendarios realmente estaba en manos del Ejecutivo y el procurador asumía con frecuencia el papel del fiscal en las causas criminales. A partir de esta reforma, el Ministerio Público, bajo la dirección del procurador general de la República, se hizo cargo de tres grandes tareas: promover el castigo de los delitos federales mediante la investigación correspondiente y el ejercicio de la acción penal, representar al Poder Ejecutivo en los juicios de amparo cuando así le fuera instruido, y supervisar el cumplimiento de las leyes federales sobre administración de justicia. El procurador quedó sometido al control de la Secretaría de Justicia, y ésta, a su vez, mantuvo su facultad de nombrar a los jueces federales a partir de las ternas enviadas por la Corte (en los hechos, ésta se limitaría a formalizar nombramientos previamente decididos).

Aunque las políticas porfirianas debilitaron efectivamente al Poder Judicial frente al Ejecutivo, no hay que perder de vista que la Suprema Corte conservó amplias facultades para incidir de manera significativa en la vida económica, social e incluso política del país. Un primer modo de hacerlo fue mediante los amparos contra resoluciones judiciales, cuyo número creció dramáticamente en estos años. Como vimos antes, desde 1869 la Corte había permitido la interposición de esta clase de amparos, bajo la condición de que existiera una violación de garantías individuales y no un simple intento de revertir una sentencia final adversa. Había casos en que dicha violación era fácil de demostrar, como cuando se aplicaba una ley con efectos retroactivos, se fallaba un asunto sin desahogo de pruebas y audiencia del interesado, o el tribunal acusado resolvía una causa ajena a su competencia, pero existía

una garantía cuya redacción la volvía susceptible de ser invocada por los litigantes para reabrir cualquier juicio ordinario ya concluido: según el artículo 14 constitucional, nadie podía ser juzgado ni sentenciado “sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él”. ¿En qué consistía la *exacta* aplicación de la ley? ¿Podía la Suprema Corte revisar las resoluciones de los tribunales superiores de los estados a fin de verificar que éstos hubieran aplicado exactamente las leyes en un caso concreto?

Una primera respuesta a esta pregunta fue elaborada por Vallarta en 1879, con motivo del amparo solicitado por la empresa Larrache y Compañía a raíz de un juicio concursal, es decir, un juicio ordinario cuya materia era la liquidación del patrimonio de una persona y el orden de prelación en el que sus acreedores cobrarían sus créditos respectivos. Mientras que el abogado de la empresa, Alfonso Lancaster Jones (un viejo rival de Vallarta en Guadalajara), pretendía que la Corte se pronunciara sobre el “verdadero sentido” de la legislación a fin de que se suspendiera el remate de varios bienes disputados, Vallarta decidió negar el amparo porque, en su opinión, la garantía de exacta aplicación de la ley sólo se refería a la materia penal, no a la materia civil. Uno de los principios básicos del derecho penal, en efecto, consiste en que las conductas punibles deben ser definidas por el legislador con la mayor precisión posible, de modo que nadie pueda ser castigado si la definición de la ley –el tipo penal– no resulta exactamente aplicable a los hechos del caso. Según Vallarta, este principio no podía extenderse a la materia civil porque los propios códigos autorizaban a los jueces a resolver por analogía y por mayoría de razón, es decir, elaborando argumentos para suplir la ausencia de una regla legal exactamente aplicable. Por si esto no bastara, Vallarta añadió que la estructura federal de la Constitución no facultaba a la Corte para hacer la revisión que pretendía Lancaster, pues, de interpretarse con tanta amplitud el artículo 14, “la soberanía de los Estados se convertiría en una solemne mentira”.

A diferencia de los criterios antes mencionados, esta interpretación de Vallarta no fue compartida por los ministros que lo sucedieron. A partir de 1888 la Corte comenzó a otorgar amparos por inexacta aplicación de la ley en materia civil, alegando que la garantía del artículo 14 permitía impugnar todas las resoluciones judiciales en que se hubiera aplicado la ley de manera indebida o incorrecta, incluyendo los numerosos autos emitidos por los jueces durante la tramitación de los juicios. Esta nueva interpretación fue refrendada por el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, que absorbió la regulación del juicio de amparo en su capítulo VI (y derogó, por lo tanto, la ley reglamentaria de 1882). Según los artículos 780 y 781 de este código, las demandas de amparo contra resoluciones judiciales del orden civil podrían presentarse en un plazo máximo de 20 días a partir de la fecha en que tales resoluciones hubieran sido notificadas, y en sus fundamentos tendría que citarse “la ley inexactamente aplicada, o la que debiera haberse aplicado, fijándose el concepto en que dicha ley no fue aplicada o lo fue inexactamente”. En términos prácticos, esto significaba que el juicio de amparo —ideado con la finalidad de proteger únicamente derechos de rango constitucional— se convertiría en una tercera instancia de las controversias ordinarias, y que los tribunales federales ahora tendrían la tarea de definir cuál era la interpretación correcta de *todas* las leyes, tanto federales como locales. ¿Por qué los ministros y los legisladores permitieron una transformación tan profunda del juicio de amparo?

Como han señalado José Antonio Caballero y Timothy James, el crecimiento inusitado del amparo judicial puede explicarse por la confluencia de dos procesos de cambio jurídico más amplios. El primero ya lo vimos: desde tiempos de Juárez, el gobierno federal había impulsado la codificación como el medio por excelencia para crear un derecho nacional y superar definitivamente los problemas heredados de la tradición jurídica indiana. Este proceso llegó a su máxima expresión durante el Porfiriato,

cuando, a la par de la constante creación de nuevos códigos, se consolidó en México una cultura jurídica centrada en el derecho legislado por el Estado, claramente inspirada en el modelo francés. Entre otras cosas, esto implicó un relegamiento paulatino de las fuentes no legisladas del derecho tradicional, como la doctrina de los juristas, la costumbre y el derecho romano, y un énfasis cada vez mayor en el papel de los jueces como meros aplicadores de la voluntad del legislador. La función del amparo judicial, en este sentido, consistió en vigilar que los jueces locales, menos expuestos a las corrientes modernas que sus pares educados en la capital de la República, abandonaran efectivamente el recurso a fuentes tradicionales y fundaran sus sentencias sólo en el derecho codificado, según los criterios dictados por la jurisprudencia federal. La Suprema Corte, entonces, utilizó el amparo judicial como un instrumento para fortalecer la centralización jurídica del país y el monopolio estatal del derecho.

El segundo proceso de cambio iba de la mano con el anterior y tocaba los intereses prioritarios del gobierno de Díaz. El afán de legislar no respondía solamente a un proyecto centralizador, sino a la necesidad de inyectar certidumbre a la actividad económica. Para atraer y desarrollar nuevas inversiones, en efecto, resultaba indispensable rediseñar por completo el marco regulatorio de la economía, que hasta entonces sólo había servido para extraer recursos de la población y proteger antiguos privilegios de manera arbitraria. Bajo esta óptica, los códigos modernos ayudarían a disminuir los riesgos que enfrentaban los empresarios, pues con ellos se eliminarían restricciones innecesarias al libre mercado y al mismo tiempo se definirían con mayor claridad el régimen de la propiedad privada y los requisitos para formalizar y proteger toda clase de transacciones. Ésta fue la racionalidad que sostuvo el continuo impulso a la codificación civil, así como el establecimiento de los registros públicos de la propiedad y la adopción de los nuevos códigos de comercio (1884, 1889) y minería (1884, 1892 y 1908), y de la primera Ley General de Instituciones de

Crédito (1897). Aunque este nuevo marco institucional no impidió que se perpetuaran monopolios, desigualdades y favoritismos, sin duda contribuyó a estructurar lo que Paolo Riguzzi ha denominado acertadamente como un “espacio económico y jurídico nacional”, condición necesaria para la integración de todas las regiones en un mismo sistema capitalista.

La explosión de amparos judiciales fue el complemento natural de este proceso de reorganización jurídica de la economía mexicana, pues de nada podrían servir las nuevas protecciones legales de la riqueza si, en la práctica, los jueces no las hacían efectivas y las aplicaban de manera uniforme en todo el país. No es casual, por ello, que quienes más aplaudieron el cambio en la interpretación jurisprudencial del artículo 14 fueran los grandes despachos de abogados en la Ciudad de México, que trabajaban para inversionistas extranjeros, familias adineradas y compañías modernas interesadas en expandir la escala y el volumen de sus negocios. Aunque a veces no les faltaba razón, estos despachos capitalinos explotaron en su favor la imagen de una justicia local totalmente dominada por los gobernadores, cuya corrupción y bajo nivel profesional sólo podía remediarse mediante la vigilancia permanente de los tribunales federales —una imagen que, si hoy nos resulta familiar, no era necesariamente correcta en el siglo XIX—. Los propios informes de la Suprema Corte también confirman este vínculo entre el crecimiento del amparo judicial y las políticas económicas del Porfiriato, pues, según reconocieron varios de sus presidentes, a principios del siglo XX eran mucho más frecuentes los juicios de amparo relacionados con problemas ordinarios de propiedad que los derivados de violaciones a otros derechos individuales.

Si bien era consistente con los objetivos del régimen, la multiplicación de amparos judiciales en materia civil generó una carga de trabajo inmanejable para la Corte. El aumento de dicha carga fue ciertamente una constante de este periodo, pues si en 1869 el máximo tribunal sólo resolvió 123 asuntos, para 1880 la

cifra había subido a 2 108, reflejando los efectos de la estabilidad política y una mayor confianza de la población en el juicio de amparo. Hacia 1906, sin embargo, la Corte estaba resolviendo más de 4 mil casos por año, 50% de los cuales tenían que ver con supuestas violaciones a la garantía de exacta aplicación de la ley. Al mantenerse constante el número de ministros, esto significaba que el tribunal debía discutir y votar un promedio de 15 asuntos diarios, con todo lo que ello implicaba en términos de la calidad de las sentencias y la lentitud en el despacho de los asuntos. Esta situación fue denunciada, entre otros, por el destacado jurista chiapaneco Emilio Rabasa, quien propuso reformar la redacción del artículo 14 como única manera de evitar que la Corte se convirtiera en un “tribunal de casación” (es decir, un tribunal que revisa la fundamentación de sentencias sin abordar cuestiones constitucionales). El Colegio de Abogados convocó un concurso de propuestas para resolver este problema y, al final, el gobierno se inclinó por una salida demasiado moderada: de acuerdo con la reforma constitucional del 12 de noviembre de 1908, las demandas de amparo en materia judicial civil sólo podrían ser promovidas “después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso”, prohibiendo así que los abogados pidieran amparos contra cualquier auto de mero trámite con la finalidad de demorar los juicios.

Aunque no existe todavía un estudio pormenorizado sobre los costos efectivos del acceso a la justicia en el siglo XIX mexicano, las altas tasas de analfabetismo y pobreza de la época porfiriana obligarían a suponer que la Suprema Corte fue una instancia inalcanzable para la inmensa mayoría de la población. Esto tiene mucho de cierto, pero la evidencia disponible en los archivos judiciales indica que la Corte, mediante el juicio de amparo, también ayudó a remediar algunos de los peores abusos del gobierno contra las clases populares, lo que permitió al régimen conservar un mínimo de legitimidad. Así lo reconoció en 1908 el senador oaxaqueño Miguel Bolaños Cacho, quien además de haberse des-

empeñado como gobernador de su estado natal, formó parte de la Corte entre 1904 y 1906:

Cuando los historiadores del futuro estudien bien nuestra época y juzguen serena y filosóficamente de las causas complejas de nuestra paz interior y de nuestro creciente progreso material, tendrán en cuenta, sin duda, las energías administrativas que han sofocado con mano de hierro todo linaje de rebeliones; pero no habrán de olvidar que si la sumisión pasiva ha podido operarse de buen grado, ha sido, entre otros importantes factores, porque el juicio de amparo ha permitido, en lo general, reparar infinidad de arbitrariedades, cuyos efectos, de otro modo, habrían agotado, tarde o temprano, la paciencia y la abnegación de los mexicanos.

¿A qué clase de arbitrariedades hacía referencia este senador? Al igual que había sucedido durante la década de 1870, la Corte concedió numerosos amparos contra actos cotidianos de gobierno que no satisfacían estándares mínimos de legalidad: embargos, multas y detenciones injustificadas, cobros de derechos e impuestos superiores al monto autorizado por la ley, inspecciones fiscales realizadas fuera de tiempo y sin la debida fundamentación, etcétera. Aunque se mantuvo el criterio de Vallarta respecto a la imposibilidad de exigir judicialmente el cumplimiento del artículo 31, hubo algunos casos en que la Corte declaró la inconstitucionalidad de un impuesto porque en los hechos recaía sobre una sola persona o propiedad, o bien porque su desproporción y falta de equidad resultaban “monstruosas”. La “leva” en particular fue una de las prácticas más combatidas mediante el juicio de garantías: según el cálculo realizado por Timothy James, durante un solo año, 1887, aproximadamente 880 soldados –en su inmensa mayoría jóvenes pobres– solicitaron amparos contra su alistamiento forzoso en el ejército y recobraron su libertad. La política de la Corte en esta clase de asuntos fue tan firme que el gobierno, enfrentado a la

necesidad de conseguir reclutas, tuvo que reformar el artículo 5º de la Constitución en 1898, a fin de definir el servicio militar obligatorio como una excepción a la libertad de trabajo.

Los amparos en materia agraria también revelan una cierta flexibilidad de la Corte para lidiar con realidades que no se podían suprimir de un plumazo, como había intentado Vallarta. Aunque la legislación liberal estaba diseñada para facilitar la privatización de las tierras que tradicionalmente habían estado en manos de los pueblos, las propias leyes exigían que las autoridades encargadas de los deslindes, repartos y adjudicaciones respetaran algunas formalidades básicas y actuaran sólo en el marco de sus facultades. Cuando esto no sucedía, la Corte estaba dispuesta a defender a las comunidades en nombre del principio de legalidad. En 1892, por ejemplo, los habitantes de San Bernardino Contla, un pueblo vecino a la capital de Tlaxcala, solicitaron amparo contra el gobernador del estado, quien había utilizado la fuerza pública para ocupar algunos terrenos de la comunidad y anexarlos a su hacienda particular, deteniendo además a varias personas. Contra todo pronóstico, la Corte reconoció que los pobladores de San Bernardino habían estado “en quieta y pacífica posesión” de los terrenos disputados y que, por lo tanto, las acciones del gobernador equivalían a un “verdadero despojo”, llevado a cabo sin el menor respeto a la ley. Un año más tarde, en un caso de deslinde y fraccionamiento de tierras en un pueblo de Tabasco, la Corte volvió a conceder el amparo a los quejosos, confirmando que éstos habían demostrado la posesión pacífica de sus terrenos y que la venta de los mismos se había realizado mediante un procedimiento que carecía de “motivo y causa legal”.

Que el juicio de amparo ofreciera una protección eficaz contra algunas arbitrariedades gubernamentales no significa que este instrumento constituyera el mejor remedio para las enormes injusticias cometidas a la sombra de la “modernización” porfiriana. Esto se aprecia con claridad en el problema del trabajo forzado

en el campo. Es bien sabido que las relaciones laborales en el México rural variaron notablemente en función de la geografía, el tipo de producción y la disponibilidad de la mano de obra, pues en algunas zonas del centro y el norte del país las haciendas solían contratar a jornaleros, arrendatarios y medieros, que conservaban su libertad de desplazamiento, y en otras, particularmente en los estados del sureste, los hacendados mantenían a la mayoría de sus peones en condiciones de semiesclavitud, bien porque éstos habían contraído deudas imposibles de pagar, o bien porque habían llegado de otras regiones en calidad de deportados, como sucedió con los yaquis rebeldes que fueron enviados a las plantaciones de Valle Nacional y Yucatán. Estas formas de coerción laboral violaban abiertamente las protecciones constitucionales a la libertad de trabajo y el debido proceso, pero a pesar de ello eran toleradas por las autoridades locales, que incluso prestaban su ayuda para mantener a los peones en cautiverio. ¿Hasta qué punto servía el amparo para enfrentar estos abusos?

De acuerdo con la estupenda investigación de William Suárez-Potts, la Suprema Corte favoreció sistemáticamente a los peones que reclamaban una violación de sus garantías previstas en los artículos 5 y 17 de la Constitución, según los cuales nadie podía ser obligado a prestar trabajos personales sin retribución ni pleno consentimiento, ni tampoco ser privado de la libertad por “deudas de carácter puramente civil”. Para que esto sucediera, sin embargo, el peón agraviado tenía que haber presentado primero una demanda, lo cual requería asistencia legal y la posibilidad fáctica de acudir ante un juez. Según se advierte en esta investigación, la mayoría de los juicios de amparo contra el trabajo forzado se originaron en los estados del centro y norte de la República y del golfo de México, pero no hay registro de un solo caso de este tipo proveniente de Yucatán, un dato revelador si se considera que la economía de dicho estado descansaba en la explotación brutal de los trabajadores en las haciendas heneque-

neras. ¿Qué significa esto? Primero, que el derecho de amparo podía ser letra muerta en los lugares donde existía una evidente complicidad entre jueces federales, hacendados y gobernadores, y segundo, que aun presentándose amparos, éstos sólo servían en el caso concreto y no permitían impulsar cambios de alcance general. Por eso podía coexistir una jurisprudencia constitucional cada vez más sofisticada con aquel *México bárbaro* que denunció el periodista norteamericano John Kenneth Turner en sus polémicos reportajes de 1909: esa era la modernidad realmente existente.

El 9 de junio de 1906 el presidente Porfirio Díaz decretó el traslado de la Suprema Corte a una casona colonial ubicada en la esquina de avenida Juárez y Revillagigedo, remodelada ampliamente y dotada de instalaciones telefónicas y telegráficas. El cambio de sede obedecía a la necesidad de contar con un mejor espacio para procesar la creciente carga de trabajo del tribunal, pero también simbolizaba el abandono definitivo de la Corte creada por la Reforma: a comienzos del siglo xx, el máximo tribunal mexicano había perdido su vocación de contrapeso independiente y se había acoplado excesivamente a un régimen que podía presumir muchos logros, pero que mostraba una capacidad cada vez menor para enfrentar los graves problemas sociales provocados por la incesante transformación del país durante casi 30 años. Aunque la Corte no siempre resolvía a favor de las autoridades, muchos críticos del régimen la consideraban como una simple dependencia de la Secretaría de Justicia, cuyas resoluciones ya no tenían el mismo prestigio por la sospecha de que los ministros sólo obedecían los dictados del Ejecutivo. Así lo pensaba, entre muchos otros, un joven y acaudalado empresario de Coahuila llamado Francisco I. Madero, quien en octubre de 1908, después de leer que Díaz había descartado presentarse de nuevo a las elecciones, decidió lanzarse a la arena política nacional para resucitar el ideal democrático de la Constitución de 1857. *La sucesión presidencial en 1910*, su manifiesto de campaña, resumía de esta manera la frustración social

con la judicatura y anunciaba el proyecto revolucionario de una Corte menos obsecuente con el poder:

El jefe de la Nación, en vez de ser siervo y acatar los decretos del pueblo, se ha declarado superior a él y desconocido su soberanía; así es como el Gobierno actual no está nombrado por el pueblo ni sostenido por él. Su fuerza dimana de las bayonetas que lo llevaron de Tecuac al Palacio Nacional, en donde lo sostienen todavía [...] En cuanto a la Administración de Justicia, está tan corrompida, que para fallarse cualquier litigio de importancia, se toma en consideración, no la justicia de su causa, sino la influencia de los litigantes, resultando que *la hebra siempre se revienta por lo más delgado*, como vulgarmente se dice, así es que la Administración de Justicia, en vez de servir para proteger al débil contra el fuerte, sirve más bien para dar forma legal a los despojos verificados por éste.

LA TORMENTA REVOLUCIONARIA (1910-1940)

El régimen porfiriano comenzó a mostrar fuertes señales de agotamiento al acercarse la elección presidencial de 1910. Aunque el distinguido “científico” Francisco Bulnes había propuesto desde 1903 que el régimen transitara de un gobierno personal a otro de partidos, instituciones y “leyes efectivas”, lo único que aprobó Díaz fue la extensión del periodo presidencial a seis años y la reintroducción de la figura de la vicepresidencia, sin abrir un pequeño resquicio para rejuvenecer la clase política. La pieza clave de todo el sistema, el propio don Porfirio, estaba por cumplir 80 años y no tenía un claro sucesor, en parte porque él mismo se había encargado de hundir a cualquier figura capaz de ejercer un liderazgo nacional, como el general Bernardo Reyes. Para colmo, este régimen de octogenarios se enfrentaba a un país infinitamente más complejo y dinámico que el de 1877, un México de enormes desigualdades, con un proletariado rural e industrial cada vez más numeroso, una clase media frustrada en sus aspiraciones de ascenso social y una economía pujante pero al mismo tiempo vulnerable a los movimientos cíclicos del mercado global. La necesidad de reformas en todos los ámbitos de la vida nacional era más que evidente, pero nadie logró convencer a Díaz de que había llegado el momento de un cambio pacífico y democrático. Como si se tratara de un volcán que llevaba muchos años a punto de estallar, el levantamiento maderista de noviembre de 1910 –cuyo objetivo inicial era meramente político– desencadenó una verdadera Revolución social que no

concluiría sino hasta finales de la década de 1930. La Suprema Corte sería tanto víctima como protagonista de esta larga tormenta revolucionaria, sin duda la época más inestable y difícil de su historia.

Hasta cierto punto, el levantamiento anti-reeleccionista de Francisco I. Madero fue un resultado directo de la jurisprudencia de la Corte, pues desde hacía varias décadas el máximo tribunal había cerrado la posibilidad de combatir legalmente cualquier violación a los derechos políticos. Sin embargo, el primer líder de la Revolución no tenía planes de renovar a la Corte —al menos en el corto plazo— y permitió que todos los funcionarios del Poder Judicial permanecieran en sus cargos después de la renuncia de Díaz, una generosa concesión obtenida gracias a los buenos oficios del ministro Francisco Carvajal, quien representó al gobierno porfirista durante las capitulaciones de Ciudad Juárez en mayo de 1911. Siendo él mismo un hijo de la oligarquía porfiriana, Madero no deseaba imponer una transformación rápida y profunda de la sociedad mexicana por la vía de las armas: su mayor objetivo era el cumplimiento cabal y genuino de la Constitución de 1857, con todo lo que ello implicaba. Por eso la Corte, al igual que el ejército federal, entró a la nueva vida democrática como uno de los últimos baluartes del antiguo régimen: mientras que todos los cargos de elección popular fueron renovados a partir de 1911, los principales encargados de vigilar el cumplimiento de la ley fundamental siguieron siendo, en su mayor parte, los mismos de 1910 (sólo hubo cuatro cambios en 1912). Naturalmente, los ministros vieron con enorme preocupación el aumento de la conflictividad social e institucional tras la caída del viejo dictador, pero también supieron aprovechar en su favor la inédita debilidad del Ejecutivo.

La breve administración de Madero (1911-13) se caracterizó por un profundo apego a la ley y por una total incapacidad para someter a la oposición nostálgica del antiguo régimen y atender los agravios de los grupos populares que habían tomado las

armas en contra de Díaz. No resulta extraño, entonces, que la Corte adoptara una postura poco solidaria con el presidente y por momentos francamente reaccionaria. Aunque en diciembre de 1911 la Corte decidió abandonar la tesis de Vallarta sobre la falta de personalidad jurídica de las comunidades campesinas, sus decisiones posteriores confirmaron los peores temores de sus críticos. Las lealtades políticas de los ministros se hicieron manifiestas en octubre de 1912, cuando dispensaron una protección inusual al general Félix Díaz después de su fracasado intento por iniciar una revuelta armada contra el presidente Madero en Veracruz: la Corte no sólo suspendió la sentencia de muerte que le había dictado un consejo de guerra, sino además ordenó que el general fuera trasladado a una prisión más segura en la Ciudad de México, salvando así su vida y preservando también la esperanza de un futuro golpe militar. Algunos meses antes, uno de los ministros más liberales, Emilio Álvarez, había propuesto a sus compañeros que se agruparan “al lado del Gobierno” y firmaran un manifiesto público en favor de la “autoridad legítimamente constituida”, pero su llamado fue rechazado en nombre de la neutralidad política de la judicatura. Lo cierto es que los ministros no se habían percatado de las dimensiones del “tigre” que había soltado Madero y pensaban que las cosas volverían pronto a la normalidad habitual. Visiblemente molesto con sus colegas, el ministro Demetrio Sodi describió así la actitud que prevalecía en el tribunal:

Sería de desear que el alto cuerpo, encargado de la interpretación de los preceptos constitucionales, se preocupara algo más de sus fallos y que fuera consecuente con sus propias resoluciones. ¿Es esto posible? Seguramente que no, en estos momentos, dada la forma del despacho en el Tribunal Pleno. Muchas ocasiones los Ministros no nos fijamos en lo que lee el secretario ni en lo que expone el revisor. Nos entretenemos en la lectura de los periódicos, en despachar nuestra correspondencia privada, en estudiar expedientes, en conversar con los que votamos.

El 9 de febrero de 1913 comenzó una nueva rebelión militar contra Madero en la Ciudad de México, iniciada por el general Manuel Mondragón pero dirigida en realidad por Félix Díaz y Bernardo Reyes. Tras la muerte de Reyes en las puertas del Palacio Nacional, Díaz se refugió en el cuartel de la Ciudadela y desde allí pactó el derrocamiento del presidente con el embajador de Estados Unidos, Henry Lane Wilson, y el general Victoriano Huerta, a quien Madero había encomendado la seguridad de su gobierno. La traición de Huerta y la brutal ejecución de su hermano Gustavo en el cuartel de los golpistas el 19 de febrero, obligaron a Madero y al vicepresidente José María Pino Suárez a presentar sus respectivas renunciaciones. Tres días más tarde ambos fueron asesinados a sangre fría en los muros de la prisión de Lecumberri. Huerta, mientras tanto, asumió el Poder Ejecutivo e inmediatamente recibió el aplauso de la vieja élite porfiriana por haberle puesto fin al desorden revolucionario. El ministro Francisco Carvajal, para entonces presidente de la Corte, envió una calurosa felicitación a Huerta el mismo 22 de febrero y algunos días más tarde le aseguró personalmente su lealtad durante una visita oficial. Carvajal cumplió su palabra, pues en octubre de 1913 el máximo tribunal no emitió ningún pronunciamiento de condena frente a la disolución del Congreso y la detención ilegal de 84 diputados, ni se atrevió a despachar las solicitudes de amparo que éstos interpusieron para recobrar su libertad.

Aunque inicialmente exitosa, la dictadura de Huerta fue incapaz de resistir el nuevo alzamiento convocado por el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, quien en marzo de 1913 desconoció a Huerta y llamó a la formación de un ejército encargado de restaurar el orden constitucional. La llamada Revolución “constitucionalista” unió bajo una misma bandera a cuatro contingentes muy distintos entre sí: el “Ejército Libertador del Sur” de Emiliano Zapata, la “División del Norte” de Francisco Villa, las fuerzas del propio Carranza en Coahuila y el “Ejército del Noroeste”, comandado por el sonoreense Álvaro Obregón. Los

enfrentamientos militares de 1913-1914 fueron mucho más sangrientos que los de la Revolución maderista, pero a mediados de 1914, después de la toma de Zacatecas por Villa, la balanza ya se había inclinado irreversiblemente del lado constitucionalista. Huerta renunció a la presidencia el 15 de julio y dejó al ministro Carvajal como presidente interino; éste no tuvo más remedio que aceptar todas las demandas de los revolucionarios y partir hacia el exilio. El 15 de agosto las tropas de Carranza y Obregón ocuparon la Ciudad de México, sin permitir la entrada de villistas y zapatistas. A los diez días el general Ignacio Pesqueira cerró las puertas de la Suprema Corte por tiempo indefinido: el Poder Judicial Federal fue disuelto y nadie sabía quiénes ocuparían el máximo tribunal ni a partir de cuándo.

La victoria de los constitucionalistas contra Huerta dio paso a un conflicto aún más destructivo que el anterior, pero esta vez entre los propios ejércitos vencedores. Mientras que Carranza se proclamó presidente y conservó la lealtad de Obregón y sus aliados sonorenses, Villa y Zapata decidieron respaldar a una “Soberana Convención” que nombraría a su propio Ejecutivo y discutiría en Aguascalientes las múltiples reformas que necesitaba el país. Los combates se reanudaron en el otoño de 1914 y alcanzaron su máxima intensidad entre abril y junio de 1915, momento en el que Villa sufrió tres derrotas decisivas en el Bajío. Con Villa en retirada hacia el norte y Zapata aislado en su bastión de Morelos, los carrancistas recuperaron el control de la capital y el 19 de octubre de 1915 el presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, reconoció a Carranza como el titular *de facto* del gobierno mexicano. Para ese momento Carranza ya había dictado dos medidas muy importantes relacionadas con la administración de justicia: la primera era el Decreto del 31 de julio de 1914, que encomendaba a los tribunales militares el conocimiento de los juicios criminales del fuero federal, reservando al “Primer Jefe” la decisión de las apelaciones contra las sentencias del Supremo Tribunal Militar; la segunda era la Ley Agraria del 6 de enero de

1915, que sentaba las bases y procedimientos para que las autoridades repartieran “tierras suficientes” a los pueblos que carecieran de ellas, de modo que éstos pudieran “desarrollar plenamente su derecho de vida y librarse de la servidumbre económica”.

Si el Decreto del 31 de julio permitió mantener un mínimo de continuidad institucional en la impartición de justicia a nivel federal, la Ley Agraria anunciaba cambios de fondo al régimen constitucional que Carranza había llamado a defender en 1913. En efecto, una vez afianzado en el poder, Carranza decidió convocar a un Congreso Constituyente Extraordinario que se reuniría en la ciudad de Querétaro entre el 1 de diciembre de 1916 y el 31 de enero de 1917. Este Congreso tendría por tareas principales revisar la Constitución de 1857 y corregir los desequilibrios de poderes que habían llevado tanto a la dictadura porfiriana como al fracaso de la presidencia de Madero. Claramente, una referencia central en ambas tareas fue el libro *La Constitución y la dictadura*, la polémica obra que publicó Emilio Rabasa en 1912 para promover “un gobierno útil, activo y fuerte”, sujeto a “un círculo amplio, pero infranqueable” de facultades constitucionales (al ser Rabasa un porfirista de primera línea, su contribución no sería reconocida por el Congreso de manera explícita). La nueva Constitución recogería entonces la experiencia política del último medio siglo, pero incluiría también una serie de disposiciones ideadas para facilitar una mayor intervención del Estado en la vida social y económica, intervención que los revolucionarios juzgaban indispensable para corregir las injusticias heredadas del pasado reciente —particularmente en los ámbitos agrario y laboral— e impulsar el desarrollo nacional.

En lo que hace a la organización de los poderes, la Constitución del 5 de febrero de 1917 mantuvo la tendencia existente hacia el fortalecimiento de la administración. Aunque los constituyentes suprimieron la reelección y restringieron nuevamente el periodo presidencial a cuatro años, a partir de ahora el Ejecutivo tendría la facultad de vetar proyectos de ley o decreto, misma

que sólo podría ser contrarrestada por una mayoría de dos tercios en ambas cámaras. El Congreso tendría mayores restricciones para exigir responsabilidades al presidente y sus sesiones ordinarias durarían apenas cuatro meses; sólo el Ejecutivo podría convocarlo a sesiones extraordinarias y bajo la condición de que se ocupara exclusivamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva. El sistema federal no sufrió mayores cambios, pues si bien el artículo 124 dispuso que las facultades no concedidas expresamente a la Federación se considerarían reservadas a los estados, el artículo 73, dedicado a las facultades del Congreso, concentró los poderes regulatorios más significativos en la esfera federal, tal y como había sucedido durante el Porfiriato. Al mismo tiempo, y por primera vez en la historia constitucional mexicana, el artículo 115 reconoció al “municipio libre” como la base de la división territorial y la organización administrativa de los estados, lo cual trajo como consecuencia la eliminación de cualquier autoridad intermedia entre los ayuntamientos y los gobiernos estatales, como los jefes políticos.

Sin menospreciar la importancia de estas reformas, es posible sostener que las innovaciones verdaderamente revolucionarias de la Constitución de 1917 fueron las relacionadas con la propiedad, el trabajo, la educación y el estatus jurídico de las iglesias. En cuanto la primera, el artículo 27 declaró que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación”. Lejos de reconocerse como un derecho natural, la propiedad privada se entendería a partir de este momento como una mera transmisión de dominio a los particulares, y por ello el Estado conservaría “en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”. Aunque esta fórmula autorizaba un amplio rango de limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, el artículo 27 creaba un régimen particularmente restrictivo para los extranjeros, las sociedades comerciales por acciones, los bancos y las asociaciones religiosas —todos

los edificios utilizados por las iglesias, por ejemplo, pasarían al dominio directo de la Nación “para destinarse exclusivamente a los servicios públicos”. Los constituyentes también establecieron reglas especiales para la industria petrolera, atendiendo a su creciente importancia en el mercado energético global: la nación tendría un dominio directo, inalienable e imprescriptible del “petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos”, y el gobierno federal sólo podría extender concesiones a empresas privadas bajo la condición de que establecieran trabajos regulares de explotación y cumplieran todos los requisitos que dispusiera una ley reglamentaria.

Los constituyentes no se conformaron con redefinir el régimen de la propiedad, pues también incorporaron al texto de la Constitución el reparto agrario decretado en 1915. Apoyándose en las ideas y proyectos de varios críticos de la legislación desamortizadora, como Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera y el diputado Pastor Rouaix, el artículo 27 previó dos mecanismos distintos para redistribuir la riqueza agraria de la nación. En primer lugar, el artículo declaró nulas “todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones” que hubieran “privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población”, con lo cual se otorgaba a estas entidades el derecho de solicitar la *restitución* respectiva ante las autoridades administrativas (tanto estatales como federales). En segundo lugar, esta disposición constitucional añadió que “los pueblos, rancherías y comunidades” que carecieran de tierras y aguas, o no las tuvieran “en cantidad suficiente para las necesidades de su población”, tendrían el “derecho a que se les *dote* de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas [y] respetando siempre la pequeña propiedad”. Mientras no se dictara una nueva ley reglamentaria, los procedimientos de restitución y dotación se regirían por la Ley Agraria de 1915, en la cual se identificaba a las dotaciones como “ejidos” y se facultaba a las “comisiones agrarias” (nacional

y locales) para evaluar y hacer efectivas las solicitudes de reparto, cuya aprobación final correspondería al Ejecutivo federal.

En el ámbito del trabajo, el artículo 123 elevó a nivel constitucional una serie de derechos fundamentales de los “obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos”: la jornada máxima de ocho horas; la prohibición del trabajo infantil y de las “labores insalubres o peligrosas” para las mujeres y los jóvenes menores de 16 años; el día de descanso semanal y el periodo de descanso posnatal; el salario mínimo “para satisfacer las necesidades normales de la vida”; la igualdad salarial (a trabajo igual, salario igual, “sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”); el derecho a participar en las utilidades de las empresas; la responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo y las “enfermedades profesionales” de los trabajadores; y el derecho a formar sindicatos y a realizar huelgas y paros. Como el objetivo de la regulación estatal de los contratos de trabajo consistía en procurar “el equilibrio entre los distintos factores de la producción”, el Estado asumiría el papel de intermediario entre el capital y los trabajadores. Dicha intermediación sería llevada a cabo por las “juntas de conciliación y arbitraje”, mismas que se integrarían “por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno”. La Constitución no aclaró suficientemente los efectos que tendrían las decisiones de las juntas ni la naturaleza de dichos órganos, y sólo dispuso que el Congreso y las legislaturas de los estados emitirían sus leyes laborales respectivas “fundadas en las necesidades de cada región”.

Si los artículos 27 y 123 facultaban al Estado para corregir las grandes desigualdades sociales, los artículos 3º y 130 le permitían llevar a cabo una agresiva política de cambio cultural, dirigida principalmente contra la Iglesia católica. ¿Por qué resurgió el anticlericalismo radical durante los años revolucionarios? Por un lado, todo indica que la facción carrancista resintió de manera particular el apoyo de un sector de la jerarquía eclesiástica a la dictadura de Victoriano Huerta, una pésima jugada política del clero que sólo sirvió para asociarlo nuevamente con

las peores fuerzas de la “Reacción”. Por el otro, también debe advertirse que, para este momento, el viejo anticlericalismo de la Reforma había sido reinterpretado a la luz del positivismo y de otras corrientes filosóficas hostiles al fenómeno religioso. Bajo esta óptica, la notable renovación y expansión del catolicismo mexicano durante las décadas porfirianas era una realidad preocupante, o mejor dicho, una prueba visible de que la “perfecta independencia” entre el poder civil y el eclesiástico —el corazón de la herencia juarista— había sido contraproducente: para que México retomara la senda del progreso, es decir, para que los ciudadanos abandonaran el “fanatismo”, era necesario que el Estado asumiera un control mucho más amplio de las tareas educativas y que redujera la presencia social de la Iglesia católica a su mínima expresión, lo cual obligaba a introducir fuertes restricciones a las libertades de enseñanza y culto.

Con este objetivo en mente, el artículo 3º declaró que la enseñanza sería “laica”, tanto la impartida en las escuelas del Estado como en las instituciones particulares, mismas que sólo podrían establecerse “sujetándose a la vigilancia oficial”. El artículo 130, por su parte, dispuso que los ministros de culto debían ser mexicanos por nacimiento y que serían considerados como “personas que ejercen una profesión”, lo cual implicaba que sus labores cotidianas serían reguladas por las leyes que se dictaran sobre la materia. De este principio se derivaba, por ejemplo, el poder que tendrían las legislaturas estatales para determinar el número máximo de ministros de culto que podrían operar en sus territorios. Reducidos a ciudadanos de segunda categoría, los ministros de culto jamás podrían “hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del Gobierno”, ni gozarían del derecho al voto ni de la libertad de asociarse con fines políticos (limitaciones que se extendieron a las publicaciones confesionales, las cuales tampoco podrían comentar el “funcionamiento de las instituciones públicas”). Para no dejar lugar a dudas sobre la diferencia entre el régimen juarista y el revolucio-

nario, el artículo 130 desconoció la personalidad jurídica de las iglesias y suprimió la autonomía que había disfrutado la Iglesia católica bajo las Leyes de Reforma: “Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto y disciplina externa la intervención que designen las leyes”.

Tomando estos cambios en conjunto, la Constitución de 1917 parecía crear un *Leviatán* mucho más temible que el Estado liberal del siglo XIX. Los constituyentes atribuyeron al Ejecutivo una función política y social que trascendía la simple ejecución de las leyes y desde el propio artículo 1º advirtieron que los individuos gozarían únicamente las garantías *otorgadas* de manera expresa en la ley fundamental. Esta inclinación autoritaria de la Constitución, sin embargo, coexistió con otra de signo contrario, visible en la preservación de la mayor parte de los derechos protegidos desde 1857: la igualdad ante la ley; las libertades de trabajo, expresión, asociación, reunión y tránsito; el derecho de petición; el debido proceso en materia civil y penal; la legalidad en la actuación de la autoridad; y la prohibición de los monopolios. El nuevo texto constitucional, de hecho, buscaba compatibilizar los grandes objetivos sociales de la Revolución con el antiguo modelo liberal, basado en la división de poderes, la elección democrática de las autoridades y la protección judicial de los derechos. Como explicó Carranza durante su presentación del proyecto de Constitución, su verdadera intención consistía en devolverle efectividad a la carta de 1857 eliminando lo que no servía y supliendo sus deficiencias. En este sentido, la idea original no era desplazar los contrapesos jurisdiccionales para facilitar la acción del Ejecutivo, sino, por el contrario, fortalecer al sistema judicial para prevenir que los gobiernos revolucionarios incurrieran en las mismas arbitrariedades de la dictadura porfiriana. Por eso se contemplaron mayores garantías para el acusado en el proceso penal, se dejó casi intacto el juicio de amparo y se estableció una judicatura federal más independiente.

Respecto al juicio de amparo, la principal novedad de 1917 fue la distinción entre el “amparo indirecto” y el “amparo directo”. De acuerdo con el artículo 107, cuando la violación de garantías se cometiera mediante “actos de autoridad distinta de la judicial” (es decir, de los poderes Ejecutivo y Legislativo), o bien mediante algunos actos específicos de los jueces (como los “ejecutados fuera de juicio”), el amparo se solicitaría primero ante el juez de distrito y se revisaría en segunda instancia por la Suprema Corte de Justicia, no de oficio sino a solicitud de la parte inconforme. Este juicio de dos instancias, o indirecto, comprendía la gran mayoría de los actos que habían sido combatidos tradicionalmente a través del amparo, mientras que el de una sola instancia, o directo, era el que servía exclusivamente para reclamar sentencias definitivas ante la Suprema Corte, sin pasar por el juez de distrito. Para que la Corte pudiera otorgar esta clase de amparos, las sentencias reclamadas tendrían que ser contrarias “a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica”, o bien, haber afectado “personas, acciones, excepciones o cosas que no [eran] objeto del juicio”. Si la sentencia era combatida a causa de la violación de las leyes procesales, sería necesario demostrar que dicha afectación era sustantiva y dejaba al quejoso en estado de indefensión. Aunque varios diputados repitieron las objeciones habituales al amparo judicial, la mayoría suscribió la opinión de Carranza, quien lo veía como un recurso al que ya estaba “acostumbrado” el pueblo mexicano y que servía para combatir las arbitrariedades de los jueces locales en “casos de verdadera y positiva necesidad”.

Al igual que en 1857, la Suprema Corte quedó como cabeza del Poder Judicial Federal, pero fortalecida en sus competencias y en su autonomía. Además de su participación en el juicio de amparo, la Corte fue facultada para revisar sentencias de los tribunales federales relacionadas con la aplicación de las leyes federales o los tratados internacionales, revisión a la que se denominaría “recurso de súplica” (art. 104, fr. 1). De igual manera,

el artículo 105 atribuyó al máximo tribunal el conocimiento de las controversias entre dos o más estados, entre la Federación y uno o más estados, y aquéllas en que la Federación fuese parte, así como de las controversias entre los poderes de un mismo estado con motivo de “la constitucionalidad de sus actos”. Cabe subrayar que esta última facultad se refería únicamente a cuestiones que pudieran dirimirse por la vía judicial, pues la fracción VI del artículo 76 encomendaba al Senado la resolución de las “cuestiones políticas” entre los poderes de un estado, en especial aquéllas por cuya causa se hubiera “interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas”. Por último, el artículo 97 facultó a la Corte para designar a “uno o varios comisionados especiales” encargados de averiguar “algún hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal”.

La “facultad de investigación” recogida en el artículo 97 era bastante extraña, pues las averiguaciones que hiciera la Corte no tendrían una consecuencia jurídica concreta (a diferencia de lo que sucedía en el amparo o en cualquier otro proceso de su jurisdicción). Como explica Ignacio Marván, la introducción de esta facultad obedeció a dos objetivos diferentes: primero, era una manera de permitir que la Corte interviniera en conflictos electorales, los cuales, en principio, no eran de su competencia; segundo, la facultad de investigación también servía para debilitar al Poder Legislativo, el cual ya no podría formar comisiones de esta naturaleza con demasiada facilidad. Carranza señaló, en este sentido, que si bien los legisladores tenían “el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno”, cuando una investigación no tuviera por objeto determinar “la necesidad [o] improcedencia de una medida legislativa”, lo más conveniente era que dicha labor fuera realizada por la Suprema Corte, por las consecuencias judiciales que pudieran resultar de los hallazgos correspondientes. Aunque la redacción del precep-

to era deliberadamente vaga, resulta claro que la facultad estaba pensada para casos excepcionales, pues solamente el Ejecutivo federal, las cámaras del Congreso, los gobernadores, o la propia Corte, podrían solicitar que se realizara una investigación de este tipo.

Desde mucho antes de la campaña de Madero, las quejas más recurrentes contra la Suprema Corte tenían que ver con su falta de independencia frente al Ejecutivo. Fue por ello que los constituyentes decidieron rehacer la Corte conforme al modelo de la primera mitad del siglo XIX, que a fin de cuentas era el que había ofrecido mayores garantías de imparcialidad judicial. A partir de 1917 el máximo tribunal volvería a estar conformado por once ministros, quienes tendrían que ser ciudadanos mexicanos por nacimiento y mayores de 35 años, gozar de “buena reputación” y contar con un título profesional de abogado. En principio el cargo sería vitalicio, pero el artículo 94 estableció un periodo de ajuste antes de hacer efectiva esta regla: los ministros electos en 1917 sólo durarían dos años, al término de los cuales entraría otro bloque de ministros designado para cuatro años, y sería hasta 1923 cuando se haría la elección de la primera Corte inamovible. El presidente de la República no tendría injerencia en dicho procedimiento, pues conforme al artículo 96 los ministros serían nombrados por una mayoría absoluta del Congreso, a partir de una lista de candidatos formada con las propuestas respectivas de las legislaturas estatales (una por estado). Con la finalidad de transparentar sus decisiones, la Constitución dispuso que la Corte siempre funcionaría en Pleno y que sus deliberaciones se harían en audiencia pública, salvo en los casos en que fuera aconsejable lo contrario por razones de moral o interés público.

Para reforzar la independencia de la judicatura, los constituyentes suprimieron igualmente la centenaria Secretaría de Justicia, privando así al Ejecutivo de su principal instrumento para influir en las resoluciones y la vida interna del Poder Judicial Federal. A partir de 1917, la Suprema Corte tendría la facultad

exclusiva de nombrar, adscribir, vigilar, promover, disciplinar y remover a los jueces de distrito y magistrados de circuito, quienes durarían cuatro años en sus cargos (aunque en teoría este poder administrativo sería reglamentado en una ley, en la práctica se ejercería conforme a los arreglos informales negociados entre los propios ministros). Dado que la Secretaría de Justicia también había desempeñado funciones de asesoría jurídica para el presidente —elaborando los proyectos de códigos federales, por ejemplo—, dichas tareas corresponderían ahora al Ministerio Público Federal, cuyo titular, el procurador general, sería el consejero jurídico del gobierno y su representante en todos los negocios en que la Federación fuese parte. De acuerdo con los artículos 21 y 102, el Ministerio Público, con el auxilio de una “policía judicial”, perseguiría todos los delitos del orden federal ante los tribunales y, por lo tanto, este órgano tendría la facultad de solicitar órdenes de aprehensión, buscar y presentar las pruebas que acreditasen la responsabilidad de los inculcados, y, en general, hacer que los juicios se siguieran “con toda regularidad” para que la administración de justicia fuera “pronta y expedita”.

La Constitución carrancista entró en vigor el 1 de mayo de 1917. Realizadas las elecciones correspondientes en todos los niveles de gobierno, la Suprema Corte fue instalada el 1 de junio en el mismo edificio de avenida Juárez y Revillagigedo. En términos generales, los nuevos ministros tenían un perfil político medio: se trataba de abogados formados en los años dorados de la dictadura porfiriana, algunos con experiencia en la docencia y el periodismo; la mayoría había ejercido uno o varios cargos públicos a lo largo de su carrera, sobre todo en sus respectivos estados, y había tomado partido por el maderismo y el levantamiento antihuertista. Tres de ellos habían sido diputados en el Congreso Constituyente —Enrique Colunga, Alberto M. González y José María Truchuelo— y su nuevo presidente, Enrique de los Ríos, era un exmaderista que declaró ante la prensa que primero era revolucionario y después ministro de la Corte. Salvo por Victoriano Pimentel, que había

sido catedrático de Derecho Civil y director interino de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, ninguno había formado parte del *establishment* jurídico porfiriano (que a la postre se había refugiado en el litigio privado y en la recién creada Escuela Libre de Derecho) y políticamente eran afines al nuevo régimen. A esta primera Corte revolucionaria le tocaría entonces dilucidar qué significaban en la práctica las disposiciones inéditas de la Constitución de 1917 y resolver, hasta donde fuera posible, la profunda tensión entre el intervencionismo del nuevo Estado y la vocación liberal del amparo.

Aunque Venustiano Carranza había conservado la presidencia y sus enemigos villistas y zapatistas estaban bajo control, los años 1917 a 1919 fueron muy difíciles para el país a causa de la enorme devastación provocada por casi una década de lucha revolucionaria, agudizada por la dispersión efectiva del poder entre los jefes militares victoriosos y un contexto internacional adverso (fueron los años finales de la Primera Guerra Mundial y de la “gripe española”, la peor pandemia del siglo xx). El primer desafío de la Corte, en este sentido, fue reconstruir su jurisprudencia y al propio Poder Judicial Federal en medio de una institucionalidad precaria, sin nuevas leyes reglamentarias y con un presupuesto exiguo. De entre las primeras cuestiones que se plantearon a los ministros, la más frecuente consistió en determinar la vigencia de la nueva ley fundamental: ¿sus disposiciones podían ser invocadas para resolver situaciones acaecidas antes de su entrada en vigor? A este respecto, la Corte señaló que la Constitución de 1917 había establecido “un orden de cosas completamente nuevo”, que ninguno de sus preceptos exigía el acatamiento de la carta anterior, y que no podían existir “dos constituciones en vigor y observancia en la misma época”. En lo futuro, gobernantes y gobernados debían sujetar sus actos a la Constitución de 1917, obligación que obviamente comprendía a los poderes locales: en 1918 la Corte permitió el control constitucional “difuso”, al señalar que los jueces ordinarios tenían

el deber de ajustar todas sus decisiones a la “Ley Suprema”, por encima de cualquier disposición en contrario establecida por las constituciones y leyes estatales.

Los casos más difíciles, sin embargo, llegaron en cuanto comenzó la aplicación de los artículos 27 y 123. El reparto agrario arrancó con mucha lentitud, pero quienes sufrieron la expropiación de sus tierras con fines de dotación o restitución no tardaron en acudir al amparo para defender su patrimonio, alegando, por ejemplo, que sus predios eran inafectables por tratarse de “pequeñas propiedades”, que los mismos no colindaban realmente con las comunidades que solicitaban las tierras, o bien, que dichas comunidades carecían de personalidad jurídica para hacer esta clase de solicitudes, o que los procedimientos de las comisiones agrarias no habían respetado las garantías de audiencia y legalidad. Frente a esta clase de argumentos, lo primero que hizo la Corte fue definir provisionalmente los conceptos del artículo 27 y después adoptar una postura consistente respecto a la suspensión de los repartos y a su revocación por causas procedimentales. Para esta Corte, las dotaciones y restituciones no podían ser suspendidas mientras se llevara a cabo el juicio de amparo, pues el “espíritu dominante” de la Constitución era la satisfacción de “necesidades de orden político”, que tenían primacía frente al interés individual. De igual manera, la Corte sostuvo que la Ley Agraria de 1915 —que tenía rango constitucional— establecía un procedimiento administrativo sin garantía de audiencia. Al tratarse de una excepción tolerada por la Constitución, no era posible amparar al quejoso por este único motivo.

Mientras que los criterios iniciales de la Corte en materia agraria dificultaron la obtención de amparos, en materia laboral sucedió justo lo contrario. Aquí la pregunta crucial giraba en torno a la naturaleza de las juntas creadas por el artículo 123: ¿eran simples instancias arbitrales, o verdaderos tribunales con autoridad sobre las partes? Esta cuestión no era bizantina, pues, en la práctica, las juntas locales ya estaban decidiendo controversias

relacionadas con el cumplimiento de los contratos de trabajo, el monto del salario mínimo, el reparto de las utilidades de las empresas y el registro de sindicatos, entre muchas otras. Y como era de esperarse, cuando los “laudos” de las juntas no favorecían a los empresarios, éstos trataban de nulificar tales decisiones mediante el juicio de amparo. Aunque la Corte reconoció que los derechos laborales habían transitado del ámbito privado al público, convirtiéndose en “preceptos constitutivos del pueblo”, su lectura inicial del artículo 123 fue demasiado literal. Conforme a la jurisprudencia de la primera Corte revolucionaria, las juntas de conciliación y arbitraje eran órganos administrativos encargados de “venir a los patrones y empresarios con los obreros”, cuyas decisiones no tenían “carácter ejecutivo” en la medida en que las partes podían negarse “a someter sus diferencias a dichas juntas y negarse a su vez a aceptar sus laudos”. Por esta misma razón, las juntas tampoco podían conocer de las “demandas civiles o mercantiles procedentes de los contratos de trabajo”, las cuales, en opinión de la Corte, sólo podían ser resueltas por tribunales.

La tesis de la Corte sobre las juntas evidenciaba que, más allá de pronunciamientos retóricos, los ministros interpretarían la nueva Constitución a la luz de la cultura jurídica en la que habían sido formados. Ello permite entender la notable continuidad de varios criterios importantes de la época porfiriana, particularmente en materia fiscal y política. Respecto a la primera, la Corte reiteró que la determinación de los impuestos era una facultad que tocaba “directamente a la soberanía del Estado” y que nunca podía ser materia de un contrato con los particulares, criterio que afectaba sobre todo a las compañías petroleras extranjeras que trataron de preservar sus antiguas tasas impositivas como un derecho adquirido frente al Estado mexicano. Asimismo, en un caso de 1918 provocado por un impuesto estatal a la producción de pulque, la Corte volvió a sostener que la única manera de disputar “contribuciones antieconómicas, exorbitantes y ruinosas” era el ejercicio del sufragio, pues sólo a través de la lucha electoral

se podrían “llevar a las respectivas legislaturas ciudadanos ecuanimes y patriotas que cuiden de los intereses generales”. Citando a Vallarta, la Corte enfatizó que la calificación de la proporcionalidad y equidad de los impuestos no correspondía a los jueces, sino exclusivamente al Poder Legislativo.

En materia política, la Corte afirmó nuevamente que los derechos a votar y ser votado eran derechos del ciudadano y no derechos “inherentes al hombre”, lo cual implicaba que su violación no podía remediarse mediante el juicio de amparo. Sin embargo, cuando el reclamo de los quejosos no consistía en la ilegalidad de algún proceso electoral, la Corte sí se atrevió a revocar decisiones cuya verdadera motivación era de orden político. Esto sucedió, por ejemplo, en varios casos de funcionarios municipales que habían sido destituidos ilegalmente por los gobiernos y legislaturas de sus respectivos estados, y también en el caso de siete diputados de la legislatura de Jalisco que fueron desafuorados y consignados bajo el cargo de que habían cometido el delito de rebelión: al revisar el expediente del desafuero, la Corte descubrió que la legislatura no había respetado los procedimientos legales ni había logrado comprobar siquiera la existencia del delito, infringiendo así el artículo 16 de la Constitución. A la par de estos casos, la Corte tuvo que ejercer por primera vez la facultad de investigación prevista en el artículo 97. Tras recibir dos denuncias de posibles violaciones al voto público, una de Yucatán (1917) y otra de Guanajuato (1918), la Corte designó a un grupo de magistrados para que realizaran las averiguaciones correspondientes. En ambos casos la intervención judicial no tuvo mayor trascendencia, pues los problemas de origen fueron resueltos sin escuchar la opinión de los ministros.

La elección de la segunda Corte revolucionaria en 1919 tuvo lugar en el contexto de un creciente distanciamiento entre Venustiano Carranza y su viejo aliado Álvaro Obregón, quien contaba con un mayor respaldo entre el ejército, la clase media,

los obreros y los campesinos. La ruptura entre los dos líderes tuvo lugar en abril de 1920, cuando Carranza trató de impedir la postulación presidencial de Obregón a fin de garantizar la victoria de su propio candidato: el embajador de México en Washington, Ignacio Bonillas. Junto con sus coterráneos Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta, Obregón se levantó en armas y fue secundado inmediatamente por la mayoría de los generales. Carranza trató de huir del país, pero fue asesinado en Tlaxcalantongo, Puebla, durante la madrugada del 21 de mayo. Obregón ganó con facilidad las elecciones de octubre de 1920 y se propuso como tarea principal transformar a la Revolución en gobierno, lo cual significaba impulsar con más fuerza la reconstrucción económica y la educación pública (que conocería los mejores años de su historia bajo el liderazgo de José Vasconcelos), así como fundar la estabilidad del régimen en alianzas con organizaciones sindicales y campesinas, sin menoscabo de una buena relación con las empresas nacionales y extranjeras, sobre todo las petroleras. De nueva cuenta, la Corte tendría que aplicar la Constitución de 1917 con un ojo puesto en las prioridades gubernamentales y el otro en la consolidación institucional del Poder Judicial Federal.

El perfil de los ministros nombrados en 1919 no fue muy distinto al de la generación anterior: todos habían estudiado la carrera de Derecho durante los últimos años de la dictadura y la mayoría había simpatizado con la causa revolucionaria y ejercido cargos públicos previamente, aunque no en los escalones más altos del poder local o federal. Tres de ellos repitieron en el cargo –Enrique Moreno, Agustín Urdapilleta y el constituyente Alberto M. González– y dos provenían de tribunales superiores, lo cual indica un incipiente interés de los legisladores por promover candidatos con experiencia directa en la administración de justicia. A diferencia de su antecesora, sin embargo, esta Corte tendría finalmente una nueva ley reglamentaria del juicio de amparo, promulgada el 20 de octubre de 1919, así como un

nuevo edificio. Como si se tratara de exhibir el triunfo de la Revolución sobre el antiguo régimen, desde 1917 el gobierno había adquirido la antigua mansión de José Yves Limantour, el más importante y exitoso secretario de Hacienda de Porfirio Díaz, con el fin de convertirla en la nueva sede del máximo tribunal. Este lujoso palacio, famoso por su fachada afrancesada, se había levantado sobre una parte del exconvento de Corpus Christi –del cual sólo quedaba la iglesia principal– y se ubicaba justo enfrente del hemiciclo a Juárez, a unos cuantos pasos de la sede porfiriana. Su adaptación concluyó a principios de 1920, momento a partir del cual hospedaría los trabajos de la Corte.

En términos generales, la segunda Corte revolucionaria mantuvo los mismos criterios de la primera. En 1921, por ejemplo, los ministros reiteraron que los jueces de amparo no podían suspender los actos de aplicación de la Ley Agraria de 1915, pues el cumplimiento de sus disposiciones era “de interés público” al tratarse de una ley adoptada para “resolver el problema agrario, que es de importancia capital para el país”. De igual manera, la Corte siguió sosteniendo que las juntas de conciliación y arbitraje carecían de una potestad propiamente judicial, e incluso invalidó una ambiciosa ley de reparto de utilidades promulgada por el estado de Veracruz en 1921 (que los empresarios de la región llamaron la “Ley del Hambre” por sus posibles efectos ruinosos en la economía). Como dicha ley ordenaba el reparto de las utilidades obtenidas por las empresas desde 1917, la Corte declaró que se trataba de una ley retroactiva y por lo tanto inconstitucional. En materia política tampoco hubo cambios relevantes, pues la Corte siguió concediendo amparos contra destituciones de funcionarios municipales y estatales que se habían llevado a cabo de manera irregular. El asunto de carácter político más difícil que llegó a la Corte en este periodo fue la controversia presentada por los diputados de la xxvii Legislatura del Estado de México contra la declaratoria de desaparición de poderes en dicha entidad, emitida por el Senado el 5 de noviembre de 1920. A diferencia de sus decisiones contra

legislaturas locales, en este caso la Corte se declaró incompetente, alegando que el Senado había obrado en ejercicio de las funciones soberanas que le concedía el artículo 49 de la Constitución.

Las decisiones más importantes de la segunda Corte fueron las relacionadas con la industria petrolera y la interpretación de los párrafos correspondientes del artículo 27. Para entender estos casos es necesario conocer primero los orígenes de esta industria en México y el modo en que la misma fue afectada por la Constitución de 1917. Desde finales del siglo XIX, varias empresas británicas y norteamericanas comenzaron a perforar pozos en varios puntos del noreste del país, sobre todo en las costas de Tamaulipas y Veracruz, y lograron encontrar yacimientos extraordinariamente lucrativos. Tales explotaciones se realizaron en el marco de la legislación minera entonces vigente, que otorgaba a los dueños de los terrenos el derecho de explorar el subsuelo y explotar libremente sus recursos, sin necesidad de obtener un permiso especial de las autoridades. Estas compañías prosperaron gracias al aumento sostenido de la demanda global de petróleo durante la década de 1910, pero al concluir la lucha revolucionaria se toparon con una verdadera espada de Damocles: el artículo 27 había concedido a la Nación el dominio directo del “petróleo y todos los carburos de hidrógeno”. ¿Esto significaba que sus inversiones podían ser confiscadas en cualquier momento por el gobierno mexicano? ¿El artículo 27 podía afectar de manera retroactiva sus títulos y derechos adquiridos? Estas preguntas se convirtieron en un grave problema de política exterior, pues desde 1917 la Gran Bretaña y Estados Unidos presionaron al gobierno mexicano para que no aplicara este artículo a sus compañías petroleras.

La caída violenta de Carranza en 1920 ofreció a estas potencias una excelente oportunidad para obtener las garantías que estaban buscando, pues Álvaro Obregón necesitaba del reconocimiento internacional para consolidar su gobierno. Fue por ello que el 27 de junio de 1921, el presidente declaró ante la prensa norteamericana que México no era “tan insensato para pensar que

puede vivir o trabajar solo” y que por lo tanto respetaría “todos los derechos de propiedad privada” adquiridos por las empresas petroleras antes de 1917. Esta declaración, sin embargo, necesitaba el visto bueno del órgano intérprete de la Constitución, que hasta ese momento no se había pronunciado al respecto. Para fortuna de Obregón, durante el verano de 1921 la Suprema Corte recibió varios casos en que se disputaba la aplicación retroactiva del artículo 27 constitucional, derivados de diversas afectaciones gubernamentales a las compañías petroleras en tiempos de Carranza. La respuesta de la Corte, elevada al nivel de jurisprudencia en 1922, consistió en señalar que la Constitución no ordenaba expresamente la aplicación retroactiva del artículo 27 y sí establecía varias garantías protectoras de los derechos legítimamente adquiridos. En este sentido, para determinar si una compañía establecida antes de 1917 conservaba sus derechos de explotación sobre un yacimiento, no era necesario que la misma contara con una concesión (como lo exigía el artículo 27): según la Corte, bastaba con demostrar que la compañía había ejecutado un simple “acto positivo” que expresara la intención de hallar petróleo.

La jurisprudencia petrolera de la Corte permitió que Álvaro Obregón obtuviera el anhelado reconocimiento de Estados Unidos mediante los “Convenios de Bucareli”, firmados el 13 de agosto de 1923. No obstante, estas decisiones también alimentaron las críticas de varios grupos políticos contra el tribunal, al que acusaron de corrupción y parcialidad. El 1 de septiembre de 1922, por ejemplo, el diputado Vito Alessio Robles, haciendo eco de rumores que llevaban meses circulando en la prensa, sugirió que varios ministros visitaban las antesalas presidenciales “demandando concesiones petroleras”. Este señalamiento se sumaba a denuncias similares de la CROM (Confederación Regional Obrera Mexicana), cuyos periodistas comparaban la rapidez de la Corte para ordenar la liberación de criminales con su lentitud para resolver los asuntos promovidos por los sindicatos. Aunque desde 1921 se habían discutido varias propuestas de reforma ju-

dicial y al año siguiente hubo un intento de someter a tres ministros a juicio político (por su negativa a declararse impedidos para conocer de un asunto), el máximo tribunal logró resistir los múltiples ataques en su contra. Según el ministro Enrique Moreno, presidente de la Corte en 1922, estos ataques provenían de “funcionarios públicos poco dignos”, que sólo instigaban la desunión entre los poderes federales para favorecer los “intereses egoístas de algunos extranjeros”. Más allá de que las sospechas sobre la corrupción de los ministros tuvieran o no fundamento, resulta evidente que la clase política estaba dándose cuenta del considerable poder que tenía la Corte y de la ausencia de mecanismos para mantenerla bajo control.

La elección de los titulares de la tercera Corte revolucionaria—que sí gozarían de inamovilidad— fue particularmente complicada, pues los legisladores no alcanzaron un acuerdo al llegar el 1 de junio de 1923, fecha en que concluyeron sus cargos los ministros salientes. La Corte estuvo cerrada durante casi dos meses, hasta que las fracciones mayoritarias de la Cámara de Diputados y del Senado lograron negociar un arreglo aceptable: los diputados escogerían a seis ministros y los senadores a los otros cinco. Aunque uno de los ministros de la época de Madero volvió a la Corte, en realidad se mantuvo el perfil acostumbrado y ninguno de los escogidos fue vetado por su cercanía con alguna facción en particular. Esta relativa neutralidad de los nuevos ministros fue de gran ayuda cuando estalló la rebelión de Adolfo de la Huerta a finales de 1923. Respaldado por una buena parte del ejército y de los gobernadores, este levantamiento no fue muy distinto del que había provocado la caída de Carranza, pues De la Huerta tomó las armas porque Obregón había decidido apoyar la candidatura presidencial de Plutarco Elías Calles. Esta vez, sin embargo, la rebelión fue derrotada y el candidato oficial pudo asumir la presidencia el 1 de diciembre de 1924. Los ministros supieron permanecer ajenos a esta disputa política y ello les permitió seguir trabajando “con entera independencia” y “dentro

del orden constitucional”, según afirmó el presidente de la Corte en su informe de labores de mayo de 1924.

Calles mantuvo como prioridad el impulso a la reconstrucción económica, pero su administración se distinguió de la anterior en tres aspectos importantes: primero, el esfuerzo para disciplinar e institucionalizar al ejército, tarea más que urgente después de la rebelión delahuertista; segundo, el fortalecimiento de la alianza con la CROM, cuyo líder, Luis N. Morones, tuvo una fuerte influencia en el gabinete como secretario del Trabajo; y tercero, la reanudación de la violencia a gran escala a raíz del levantamiento “cristero” en 1926. Aunque Carranza y Obregón —y los gobernadores de los estados— ya habían ejercido las facultades que les concedía la Constitución en materia religiosa, Calles emprendió una verdadera persecución al amparo de la primera ley reglamentaria del artículo 130 y de una reforma del Código Penal Federal que castigaba como delito cualquier infracción a dicha ley. El clero y las organizaciones católicas solicitaron la derogación de estas medidas mediante movilizaciones y boicots, hasta que, en un gesto de desesperación, los obispos decretaron la suspensión indefinida del culto público en todo México el 31 de julio de 1926. El asedio a los católicos provocó el surgimiento de guerrillas campesinas en varias regiones del país, que se enfrentarían durante tres años con las fuerzas federales al grito de “¡Viva Cristo Rey!”. La guerra cristera, que costó más de 200 mil vidas, puso a prueba la fortaleza del régimen y exhibió los límites de la protección judicial de las libertades civiles, pues la Suprema Corte negó casi todas las solicitudes de amparo contra las acciones represivas del gobierno.

Al igual que en el tema religioso, las decisiones de la tercera Corte en materia laboral y petrolera fueron de gran ayuda para la administración. En cuanto a la primera, desde febrero de 1924 la Corte comenzó a sostener que las juntas de conciliación y arbitraje eran órganos del Estado que ejercían funciones públicas y que, a la manera de cualquier tribunal, contaban con

el “imperio” necesario para dictar laudos de cumplimiento obligatorio. Para justificar la interrupción del criterio anterior, los ministros señalaron que si los trabajadores debían acudir ante un juez ordinario para hacer valer sus derechos, las juntas creadas por la Constitución para lidiar con los conflictos entre el capital y el trabajo no tenían sentido alguno. Este argumento era razonable y además políticamente útil, pues la CROM y otras organizaciones obreras llevaban años advirtiendo que el fortalecimiento de las juntas era un requisito indispensable para darle eficacia al artículo 123. De igual manera, el nuevo criterio de la Corte permitió que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, creada en septiembre de 1927, desempeñara un papel estratégico en la gestión de los problemas laborales que se presentaban en algunas industrias fundamentales para la economía nacional, como la petrolera, la ferrocarrilera, la minera y la textil. Cabe destacar que la junta federal no fue creada por una ley del Congreso sino por un decreto del Ejecutivo, lo cual es indicativo de la relevancia que tenía este asunto para el presidente Calles.

El caso petrolero fue un poco más complicado porque, en principio, el presidente deseaba poner en práctica la primera Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional sobre el petróleo, promulgada el 26 de diciembre de 1925. Esta ley desarrollaba con precisión los procedimientos para obtener concesiones y daba un plazo de un año para que las compañías petroleras que ya estaban presentes en México solicitaran al gobierno la confirmación de sus derechos, mismos que sólo podrían extenderse por 50 años. Esta ley fue interpretada por las compañías como un nuevo intento de aplicar el artículo 27 de manera retroactiva, lo cual se tradujo en nuevas presiones de sus respectivos gobiernos al Estado mexicano. Atrapado entre dichas presiones y su obligación de sostener públicamente una ley que él mismo había promulgado, Calles se reunió de manera privada con varios ministros y les pidió que la Corte asumiera el costo político de invalidar la ley reglamentaria, pues sólo así se podrían satisfacer los

intereses de las compañías sin minar la autoridad del Ejecutivo federal. Los ministros aceptaron la encomienda, ya que el 17 de noviembre de 1927, al dictar su sentencia en un juicio promovido por la Mexican Petroleum Company, la Corte declaró que las autoridades no podían desconocer los derechos de las compañías para explotar el petróleo, que sus permisos de perforación no podían cancelarse por no haber acudido ante el gobierno a solicitar su confirmación, y que además no había fundamento para limitarlos a 50 años. Calles impulsó entonces una reforma a la ley reglamentaria con la excusa de ajustarla a los criterios judiciales, y las cancillerías extranjeras se dieron por bien servidas.

Sorprendentemente, la tercera Corte actuó con notable independencia en dos materias que también eran muy sensibles para el gobierno: la fiscal y la agraria. El 20 de octubre de 1925, una estrecha mayoría de cinco ministros (con tres ausencias) decidió abandonar el criterio de Vallarta sobre la imposibilidad de reclamar judicialmente el cumplimiento del artículo 31 de la Constitución. El caso que dio origen a esta decisión tenía que ver con un impuesto a la propiedad inmueble, el cual, a juicio del quejoso, era inequitativo porque se incrementaba cada seis meses. Aunque el amparo fue negado, la sentencia —elaborada por el ministro Salvador Urbina— incluyó un extenso alegato acerca de la necesidad de modificar la jurisprudencia vigente sobre los principios de proporcionalidad y equidad. Según este ministro, la Corte no debía cruzarse de brazos frente a “los impuestos más expoliadores o más odiosos”, pues de otro modo el artículo 31 podía convertirse en un precepto meramente “platónico”. Por esta razón, cuando la evidencia disponible indicaba que el monto de un impuesto era notoriamente abusivo, los jueces debían verificar que el Poder Legislativo había obrado en el marco de sus facultades constitucionales. Además, si bien era cierto que el artículo 31 no era propiamente una garantía individual, su violación sí trasgredía la garantía de legalidad del artículo 16 y por ello podía ser analizada en un juicio de amparo. El “criterio

Urbina”, desafortunadamente, no se convirtió en jurisprudencia porque no fue reiterado de manera clara y sistemática en cinco casos posteriores (hasta la década de 1960, la Corte oscilaría discrecionalmente entre dicho criterio y la vieja tesis de Vallarta).

Respecto a la materia agraria, a partir de 1923 la Corte empezó a conceder un número cada vez mayor de amparos contra resoluciones de restitución y dotación ejidal, por lo general a causa de violaciones a la garantía de audiencia de los terratenientes. Según explicó la Corte en sus nuevos criterios, el otorgamiento de esta clase de amparos no tenía por objeto desconocer “el derecho de los pueblos para que se les dote de tierras”, sino únicamente subsanar las irregularidades cometidas por las autoridades respectivas. El presidente de la República, por ejemplo, tenía una amplia facultad para “resolver si los pueblos tienen, o no, necesidad de tierras, y respecto de la superficie que sea indispensable para satisfacer esa necesidad”, pero esta facultad no era “omnímoda” porque las leyes agrarias fijaban las “bases de equidad” y los procedimientos que debían seguirse para hacer una dotación. Como ha observado correctamente Timothy James, este cambio de criterio no obedecía a un sesgo anti-agrarista o conservador de los ministros, sino a que el marco jurídico del reparto agrario había sido modificado recientemente: el 10 de abril de 1922 Álvaro Obregón había expedido un “Reglamento Agrario” que transformaba el procedimiento de reparto en un verdadero juicio, pues permitía a los posibles afectados que presentaran las observaciones, escritos y pruebas que fueran pertinentes para defender sus propiedades. En estricta legalidad, no era posible ignorar este reglamento en un juicio de amparo.

La protección judicial de los terratenientes era una bomba política porque la legitimidad del régimen descansaba en buena medida en el reparto agrario y porque además las sentencias de amparo se topaban con la resistencia abierta de los grupos campesinos que habían sido beneficiados por las resoluciones anuladas. Fue por ello que en abril de 1927 el presidente Calles pro-

mulgó una nueva Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, redactada por el jurista Narciso Bassols. Según la exposición de motivos de esta ley, entre finales de 1926 y principios de 1927 la Suprema Corte había resuelto 25 amparos agrarios, 16 de los cuales habían sido favorables a los terratenientes y sólo nueve a los campesinos. A juicio de Bassols, estos números se explicaban por la pésima redacción del reglamento de 1922, el cual se caracterizaba por el extremo “desorden en sus preceptos” y por la ausencia de un “conjunto armónico” de procedimientos, lo cual sólo podía resultar en “el abuso y la arbitrariedad”. La nueva ley, por lo tanto, procuró sistematizar el reparto agrario al máximo posible, pero no eliminó el derecho de los afectados a rendir pruebas y alegatos. De este modo, aunque el gobierno podría actuar con mayor seguridad que antes, los amparos seguirían presentándose: tan sólo en 1928, la Corte concedió 215 suspensiones en esta materia.

Más que ningún otro tema, el amparo agrario logró convencer a la clase política de la conveniencia de modificar la integración de la Suprema Corte mediante una reforma constitucional. Curiosamente, el principal promotor de esta reforma fue el ex-presidente Álvaro Obregón, quien en 1923 no había objetado el nombramiento de los ministros en funciones. Aunque Obregón ya había expresado su oposición al modelo judicial de 1917, su notable empeño por renovar la Corte una vez más se entiende bien a la luz de sus ambiciones políticas. Desde enero de 1927, en efecto, sus simpatizantes habían reformado la Constitución para permitir una reelección no consecutiva y un año más tarde lograron extender el periodo presidencial de cuatro a seis años. La reforma de la Corte, en este sentido, era una manera de fortalecer a un futuro gobierno del caudillo, pues le permitiría controlar el nombramiento de los ministros y deshacerse de algunos que habían sido demasiado benévolos con el peor de sus rivales, Luis N. Morones. Por si esto fuera poco, en el ambiente agitado de la segunda mitad del periodo presidencial de Calles, con una

guerra religiosa en el campo y numerosas organizaciones agraristas insatisfechas con los repartos, acusar públicamente a la Corte era una manera segura de cimentar la popularidad de cualquier candidato. En un discurso de campaña de abril de 1928, por ejemplo, el candidato Obregón dejó muy claro que el máximo tribunal era uno de los peores enemigos del campesinado:

Yo quiero hacer saber a ustedes, porque sé que mis palabras serán recogidas con júbilo, que antes de salir de la capital de la República envíe a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un proyecto de reformas que tienden a mejorar la administración de justicia, que tienden a poner coto a muchos de los abusos que ahora cometen los que están encargados de administrarla [...] Venimos a recoger impresiones, a conocer las palabras de ustedes y a darles muestras de aliento [...] para que vuelva la tranquilidad al espíritu de todos los campesinos, y para que puedan noble y generosamente dedicarse a cultivar sus tierras sin ver un fantasma en la reacción y en la Suprema Corte de Justicia.

El 19 de abril de 1928 Obregón presentó formalmente su iniciativa de reforma judicial ante el Congreso. La propuesta constaba de dos grandes partes. La menos controversial se refería al tamaño y estructura de la Suprema Corte: el candidato deseaba subir el número de ministros a 16 y distribuirlos en Pleno y tres salas. Según la iniciativa, este cambio permitiría un despacho más eficiente de los asuntos y por lo tanto una disminución del rezago judicial, ya que hasta ese momento el Pleno de 11 ministros debía revisar todos los asuntos que llegaban al tribunal, con independencia de su tema o relevancia. La parte más polémica de la propuesta tenía que ver con el nombramiento y duración de los ministros, pues, a diferencia de los constituyentes de 1917, Obregón quería que los ministros fueran nombrados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado (a semejanza de lo que sucedía con los *justices* de la Corte Suprema de Estados Unidos). En principio el

cargo seguiría siendo vitalicio, pero el presidente podría solicitar la remoción de un ministro “por mala conducta”, quedando la decisión final en manos de una mayoría absoluta de las dos cámaras del Congreso. De acuerdo con Obregón, sólo de esta manera podría evitarse que la inamovilidad siguiera siendo una “positiva impunidad”: desde 1917, en efecto, no se había castigado a un solo ministro pese a “la voz pública de sus malos manejos”.

La intervención directa del Ejecutivo en el nombramiento de los ministros desató una fuerte discusión en el Congreso. A decir verdad, la justificación que dio Obregón para privar a las legislaturas de su derecho a participar en este proceso no era convincente: en su opinión, las legislaturas estatales se regían por intereses meramente políticos, mientras que el Ejecutivo, por la solemne dignidad de su investidura, siempre pondría “la garantía del vivo sentimiento de su responsabilidad”, evitando escoger a un candidato “por favoritismos o por pagar una adhesión incondicional”. Esta cuestionable promesa de buena fe presidencial se topó con la crítica vehemente del diputado Vicente Lombardo Toledano, quien advirtió en la propuesta un oscuro interés de convertir a la Corte en “un magnavoz” de la administración. De aprobarse la iniciativa, subrayó Lombardo, la organización constitucional del país podía quebrarse y junto a ella se iría la posibilidad de que México fuera “un país de mayorías, de entendimientos [y] de entusiasmos constantemente democráticos”. Para su desdicha, el plan de Obregón salió adelante en la Cámara de Diputados por una mayoría de 185 votos a favor y tan sólo 21 en contra. El proceso de reforma culminó en agosto y su decreto de promulgación dispuso que el presidente ratificaría a los ministros en funciones o nombraría a sus reemplazos conforme al nuevo sistema.

Obregón ganó sin problema las elecciones del 1 de julio de 1928, pero dos semanas más tarde fue asesinado mientras celebraba con sus colaboradores en un restaurante del pueblo de San Ángel. Aunque el crimen fue cometido por un militante católico,

José de León Toral, muchos obregonistas sospecharon que Morones había tenido alguna participación, lo cual puso al gobierno de Calles al borde de una crisis mayúscula. Para evitar una nueva guerra civil, Calles pactó con los principales jefes del ejército el nombramiento de un presidente interino “neutral”: el secretario de Gobernación y exgobernador de Tamaulipas, Emilio Portes Gil, quien sería titular del Poder Ejecutivo entre el 1 de diciembre de 1928 y el 5 de febrero de 1930. Como la reforma judicial de Obregón entró en vigor el 20 de diciembre, una de las primeras decisiones de Portes Gil fue la elección de los nuevos ministros de la Corte. Según apuntó en sus memorias, el presidente interino trató de escoger candidatos que compartieran tres cualidades: su “probidad”, de modo que la Corte se limpiara de “traficantes de la justicia”; su capacidad, “garantizada con años de eficiente ejercicio profesional”; y su “dedicación al trabajo y al estudio”. Portes Gil sólo ratificó a cuatro ministros de la Corte de 1923 (entre quienes destacaban Salvador Urbina y Jesús Guzmán Vaca, el presidente del tribunal en 1928) y escogió al resto a partir de las propuestas que le enviaron la Barra Mexicana de Abogados y algunos “eminentes” letrados. Ésta sería una Suprema Corte más joven y también más respetada por el foro mexicano.

Portes Gil presumió en sus memorias que la cuarta Corte revolucionaria (1929-34) fue la más “reconocida y elogiada por todos los sectores sociales”. Sin duda fue una Corte menos criticada por escándalos de corrupción (quizá porque no le tocaron casos petroleros difíciles) y algunos de sus criterios fueron muy avanzados para la época. Esta Corte, por ejemplo, fue la autora del precedente más importante sobre libertad de expresión en la jurisprudencia constitucional mexicana del siglo xx. Dicho precedente se originó en un amparo promovido en 1931 por el *Diario de Yucatán* contra una orden del gobierno estatal para impedir la circulación de dicho diario, confiscar sus ejemplares e incluso detener a sus voceadores. En su resolución del 20 de febrero de 1933, elabo-

rada por el ministro Guzmán Vaca, la Segunda Sala sostuvo que los ataques del gobierno contra la libre manifestación de las ideas eran contrarios a los ideales de la Revolución, pues dicha libertad era una de las mayores conquistas en la evolución política del pueblo mexicano y además la prensa servía para mantener “el equilibrio que debe haber entre el poder y la sociedad”. La sentencia reconoció que la prensa podía seguir “camino extravíados”, pero recalcó que era mejor promover la libre discusión de las ideas que ordenar su “ahogamiento”, ya que éste era el “perenne origen de todos los abusos del poder”. En un caso similar tres meses más tarde, la misma sala estableció que las expresiones afines a una “determinada bandería política o ideológica” no podían ser consideradas como delito mientras no alteraran realmente el orden público o incitaran a una conducta criminal. La oposición, en principio, era libre de hablar.

A pesar del indudable valor de éste y algunos otros precedentes sobre libertades individuales (un tema que prácticamente desaparecería del radar judicial hasta 1994), la cuarta Corte revolucionaria también fue autora de varios criterios profundamente anti-liberales. La materia religiosa es muy ilustrativa de esta tendencia, pues aquí la Corte no moderó su interpretación de los artículos anticlericales de la Constitución, pese a que el propio gobierno de Portes Gil había suscrito en junio de 1929 unos “arreglos” de paz con el Vaticano por los que se comprometía a no aplicar dichos artículos “con tendencia sectarista”. En 1931, por ejemplo, la Primera Sala convalidó el castigo a un sacerdote de Nuevo León que había celebrado una boda religiosa sin que los contrayentes hubieran contraído previamente el matrimonio civil. Según la sala, la Constitución permitía que el Estado regulara minuciosamente el ministerio sacerdotal y por lo tanto éste no podía ejercerse con entera libertad, como si se tratara de un “derecho del individuo”. En el mismo sentido, la Segunda Sala sostuvo en 1932 que la libertad de creencias consagrada por el artículo 24 de la Constitución no impedía que el gobierno destinara un templo católico a una

congregación protestante, ya que el artículo 24 nunca obligaba al Estado a mantener abiertos los templos necesarios para que los creyentes ejercieran su derecho a profesar una religión. Un año más tarde, la misma sala añadió que el gobierno podía incluso clausurar *todos* los templos de una localidad, pues no tenía la obligación de fomentar el culto religioso.

Otro ejemplo del antiliberalismo de la cuarta Corte revolucionaria fue su aprobación de una ley sonorensis que prohibía el matrimonio entre chinos y mexicanas. Desde los años de Carranza y hasta comienzos de la década de 1930, algunos estados del noroeste —particularmente Sonora y Baja California— adoptaron varias medidas para asfixiar a las comunidades de migrantes chinos que se habían establecido en dicha zona del país desde finales del siglo XIX, con el pretexto de que tales migrantes no ayudaban a “mejorar la raza” y, cual sanguijuelas, sólo chupaban los recursos del país que los había hospedado (en realidad, más allá de su racismo evidente, estas medidas eran una estratagema populista para ganar el apoyo de quienes se sentían amenazados por la prosperidad económica de los recién llegados). Muchas de estas medidas fueron impugnadas ante jueces de distrito y en ocasiones los quejosos obtuvieron amparos, si bien por razones estrictamente técnicas y no por el reconocimiento de un derecho constitucional a la igualdad. Fue hasta diciembre de 1932 que la Segunda Sala de la Corte discutió un caso que disputaba con toda claridad el poder de los estados para restringir los derechos civiles de los migrantes: una solicitud de amparo contra la negativa del Registro Civil de Sonora a permitir el matrimonio de una mujer mexicana con un ciudadano chino, la cual se había fundado en una ley estatal de 1923. La sala negó el amparo con el argumento de que el matrimonio era un contrato civil, regulado por la legislación ordinaria, y no una garantía individual. Al caer bajo su competencia, los estados tenían “plena soberanía para legislar sobre la materia” y por ello podían impedir prudencialmente el mestizaje entre dos personas de nacionalidades diferentes.

Hay varios factores que explican las contradicciones morales de la cuarta Corte, desde el contexto político (la dinastía gobernante era nortea y anticlerical) hasta el peligroso ascenso de las ideologías totalitarias en Occidente a lo largo de la década de 1920. De lo que no cabe duda es que, para este momento, la vieja cultura jurídica liberal había perdido terreno frente a otra de carácter colectivista, centrada en los derechos de los grupos sociales y en su supremacía frente a los intereses individuales. Este desplazamiento se advierte en las propias tesis de la Corte, que hacia 1933 ya definía al amparo como un instrumento protector de fines sociales y no “exclusivamente privados”, y también en las primeras obras de los juristas formados durante o después de la lucha revolucionaria, cuyas referencias principales ya no eran Vallarta o Rabasa, sino los trabajos del tratadista francés León Duguit sobre el carácter *público* de todas las normas jurídicas—incluyendo las civiles— en el Estado industrial moderno. Éste fue el espíritu que informó, entre otros ordenamientos importantes que aparecieron en estos años, la primera Ley Federal del Trabajo de 1931 y el nuevo Código Civil del Distrito y Territorios Federales de 1928 (que entró en vigor hasta 1932), el cual fue definido por sus redactores como un “código privado social”. En términos constitucionales, este colectivismo se tradujo en la entronización definitiva del Ejecutivo federal como la instancia encargada de materializar todas las metas sociales de la Revolución, y en el consiguiente sometimiento de los otros poderes a su liderazgo.

Resulta un tanto extraño hablar del fortalecimiento del Ejecutivo cuando entre 1929 y 1934 el gobierno estuvo en manos de tres presidentes interinos —Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez— que no lograron imponerse al “Jefe Máximo” de la Revolución, Plutarco Elías Calles (de ahí que este sexenio se conozca como el “Maximato”). Lo cierto es que durante estos años se colocaron dos bases fundamentales del control presidencial sobre el sistema político. La primera fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que fue creado en marzo de

1929 como una federación disciplinada de jefes militares, caciques y organizaciones locales, dentro de la cual se negociaría el reparto de todos los cargos de elección popular. No era un partido diseñado para competir por el voto popular, sino, más bien, para asegurar la colaboración eficaz y pacífica de las fuerzas revolucionarias. La segunda fue la reforma constitucional de abril de 1933, que prohibió la reelección del presidente y los gobernadores, así como la reelección inmediata de los diputados, senadores, legisladores estatales y presidentes municipales. Funcionando de manera conjunta, el partido de la “familia revolucionaria” y el principio de no reelección facilitarían la formación de mayorías legislativas favorables al Ejecutivo, pues, sin el incentivo de responder a sus votantes para permanecer en el sistema, los legisladores buscarían hacer méritos dentro de una estructura cuyo anclaje más firme era el poder presidencial.

Un claro reflejo del reforzamiento del Ejecutivo fue la exclusión del Poder Judicial de algunos espacios fundamentales para la realización del proyecto revolucionario, como el reparto agrario. Ciertamente, los ministros nombrados por Portes Gil sabían muy bien que el aumento de amparos agrarios había sido una de las principales causas de la reforma judicial obregonista. El remedio que adoptaron para reducir su número, sin embargo, terminó siendo contraproducente: conforme al criterio adoptado por la Corte a partir de 1929, para poder someter un asunto agrario a la justicia federal era necesario agotar primero todos los recursos de defensa previstos en las leyes secundarias. Lejos de facilitarle las cosas al gobierno, este criterio entorpeció aún más la resolución final de los litigios pendientes, pues muchos terratenientes empezaron a promover juicios ordinarios con la tranquilidad de que después seguiría el amparo. Esta situación desesperó a los ejidatarios y a los diputados agraristas, quienes, en respuesta, modificaron la Ley Agraria de 1915 en diciembre de 1931. De acuerdo con esta reforma, “los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos” ya no tendrían “ningún derecho ni recurso legal ni el extraordinario de

amparo”, salvo el de acudir ante el gobierno federal para el cobro de su indemnización respectiva. Obviamente, esta reforma permitiría acelerar el reparto agrario a un ritmo sin precedente.

Por si estos cambios no fueran suficientes, la propia Corte dio algunas señales preocupantes de debilidad política durante este periodo. La peor de todas fue su vacilación frente al destierro de Luis Cabrera, el célebre jurista que había redactado la Ley Agraria pero que estaba distanciado de los generales sonorenses desde la muerte de Carranza. El 30 de enero de 1931 Cabrera dictó una conferencia en la Biblioteca Nacional en la que contrastó los ideales originales de la lucha armada con la realidad autoritaria del Maximato. Por tratarse de Cabrera, el texto de la conferencia tuvo una gran difusión y esto enfureció a Calles, al presidente Ortiz Rubio y a otros miembros del PNR. Tres meses más tarde, después de una intensa campaña periodística en su contra, el secretario de Gobernación ordenó la detención y destierro de Cabrera, acusándolo de liderar un “complot contra el gobierno”. Cabrera solicitó la protección de la justicia federal y un juez de distrito decretó la suspensión de las órdenes en su contra, pero aun así fue aprehendido el 9 de mayo y enviado a Guatemala al día siguiente. El ministro Alberto Vázquez del Mercado, quien además de amigo de Cabrera había sido uno de los catedráticos más apreciados de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, protestó el incumplimiento de la suspensión y pidió a sus compañeros que, en cumplimiento de la Ley de Amparo, ordenaran la separación inmediata de las autoridades que habían desobedecido el mandato del juez de distrito. Como entre dichas autoridades estaba el presidente, la mayoría de los ministros prefirió nombrar una comisión investigadora y evitarse un choque directo con el Ejecutivo. En protesta, el 13 de mayo Vázquez del Mercado presentó su renuncia en los términos siguientes:

La reciente aprehensión y expulsión del país del licenciado don Luis Cabrera, llevada a cabo por autoridades dependientes del Poder Eje-

cutivo, desobedeciendo, al ejecutar el último acto, expresa orden de las autoridades judiciales federales, me ha traído el pleno convencimiento, por la frecuencia de hechos semejantes o idénticos, de la imposibilidad de lograr que la administración actual deje de cometer violaciones a los derechos y garantías que asegura a las personas la Constitución de la República [...] Los hechos anotados constituyen [una] violación a las instituciones del país por cuya respetabilidad estoy obligado a velar [...] y como juzgo que el puesto de ministro de la Suprema Corte de Justicia no puede desempeñarse íntegramente cuando no se logra que las resoluciones de los Tribunales federales sean acatadas y obedecidas, vengo a renunciar al cargo que desempeño.

Aunque a comienzos de 1934 el personaje más poderoso del país era Plutarco Elías Calles, quien realmente cosechó los frutos de los cambios realizados durante el Maximato fue Lázaro Cárdenas, el general y exgobernador de Michoacán que fue postulado por el PNR como su candidato para las elecciones presidenciales de aquel año. Cárdenas era cercano a Calles, pero no era su principal carta de continuidad. En realidad, su candidatura obedeció a la fuerte presión de organizaciones agraristas que exigían un gobierno más comprometido con la dotación y restitución de tierras a los campesinos. Esta exigencia no sólo era resultado de la molestia que habían provocado algunas declaraciones de Calles sobre el presunto “fracaso” de la reforma agraria, sino también de los efectos acumulados de la gran depresión mundial de 1929. Si bien México no había sido tan golpeado como otras naciones latinoamericanas cuya economía dependía de la exportación de materias primas, el producto interno bruto había disminuido casi 16% entre 1929 y 1932, lo que se tradujo en una caída de los salarios y un aumento del desempleo, agravado por el retorno de casi 300 mil trabajadores mexicanos que fueron expulsados de Estados Unidos. El candidato Cárdenas tenía entonces la consigna de proteger la economía nacional y, sobre todo, favorecer a las clases populares mediante una aplicación agresiva de los artículos 27 y 123.

Desde el comienzo de su campaña, Cárdenas dejó muy claro que utilizaría todos los poderes de la presidencia para cumplir sus promesas y que no se dejaría estorbar por los jueces. Fue por ello que, siguiendo el ejemplo de Obregón, el 11 de septiembre de 1934 Cárdenas presentó al Congreso una nueva propuesta de reforma al Poder Judicial, firmada en su calidad de triunfador de las elecciones pero sin haber asumido todavía la presidencia. La propuesta tenía otra vez dos partes. La menos controversial consistía en aumentar el número de ministros de la Suprema Corte a 21 y añadirle una Cuarta Sala, dedicada exclusivamente al derecho laboral (desde la reforma de 1928, la Primera Sala estaba consagrada a la materia penal, la segunda a la administrativa y la tercera a los asuntos civiles y mercantiles). La justificación de este cambio no fue muy distinta a la de Obregón. Según la iniciativa, se necesitaban más ministros para disminuir el rezago de asuntos pendientes y en particular se requería una sala especializada en los conflictos obrero-patronales, pues éstos se habían multiplicado desde la promulgación de la Ley Federal del Trabajo y además tenían una naturaleza esencialmente distinta a los de orden administrativo y civil. A diferencia de la iniciativa de 1928, sin embargo, la propuesta de Cárdenas enfatizó la importancia de que los ministros de la nueva sala tuvieran una “firme convicción revolucionaria”, pues sólo de ese modo podrían interpretar la legislación “con un criterio parejo”.

Este énfasis anunciaba claramente el verdadero objetivo de la propuesta cardenista, el cual, de nueva cuenta, estaba relacionado con la capacidad del Ejecutivo para controlar a la Corte. La iniciativa aplaudió que en 1928 se hubiera otorgado al presidente el derecho de nombrar a los ministros, pues, en opinión de Cárdenas, las reglas de 1857 y 1917 sólo habían servido para llenar la Corte de políticos sin las cualidades necesarias para ejercer un cargo de esta naturaleza. Más que modificar otra vez el sistema de nombramiento, lo que Cárdenas pretendía entonces era eliminar la “investidura vitalicia”, ya que ésta era “absurda” en

un “país joven, de organización democrática, que [estaba] propugnando por establecer un nuevo concepto de justicia distributiva”. La iniciativa propuso de esta manera que los ministros de la Corte permanecieran en el cargo solamente seis años, y que al momento de su elección fueran abogados titulados y no tuvieran más de 65 años de edad ni menos de 35. Aunque la duración del puesto era similar a la de 1857, la diferencia era que el nuevo sistema estaba diseñado para ajustar la identidad de la Corte a las prioridades del gobierno en turno. En efecto, si el programa revolucionario se caracterizaba por su afán “ininterrumpido de mejoramiento social”, era necesario que la Corte también se renovara con frecuencia, de modo que sus criterios pudieran adaptarse a “situaciones contingentes e imprevistas” y, sobre todo, al rumbo nacional definido por el auténtico vocero de la Revolución. Así presentada, la propuesta materializaba un deseo que Cárdenas había expresado desde su primer discurso como candidato presidencial del PNR en diciembre de 1933:

Lo esencial para que puedan realizarse en toda su integridad y con la amplitud que se requiere los postulados sociales de la Constitución General de la República y las fórmulas de coordinación social contenidas en el programa de gobierno del Partido Nacional Revolucionario, que acaba de aprobarse, consiste en que se verifique una plena interpretación revolucionaria de las leyes, por hombres que sinceramente sientan la Revolución; que sean plenamente conscientes de su responsabilidad; que tengan verdadero cariño a las masas proletarias y que perciban con amplitud el espíritu y las necesidades históricas que inspiraron las normas y las doctrinas que se ha dado el pueblo en sus generosas luchas, para que de esta manera las ejecuten con resolución completa y plena honradez, a fin de lograr el progreso colectivo.

La iniciativa de Cárdenas fue criticada públicamente por la Barra Mexicana de Abogados, la cual hizo hincapié en la impor-

tancia de preservar la inamovilidad como única garantía de la independencia de los jueces frente al Ejecutivo. Esta vez, sin embargo, el debate en la Cámara de Diputados fue mínimo y las comisiones dictaminadoras dieron su visto bueno argumentando simplemente que la “autoridad moral” y los “antecedentes personales” de Cárdenas eran “garantía de acierto en una nueva vida institucional del país”. Tras su aprobación formal el 14 de diciembre de 1934, los ministros de la cuarta Corte y todos los jueces y magistrados del Poder Judicial Federal tuvieron que presentar sus renuncias. Doce días más tarde, y ya con Cárdenas en la presidencia, el Senado anunció la designación de los 21 ministros de la quinta y última Corte revolucionaria. El presidente sólo ratificó a tres de los ministros nombrados por Portes Gil y los 18 restantes fueron escogidos mediante una intensa negociación con organizaciones obreras y agraristas, entre las que prevaleció el Sindicato de Abogados del Distrito Federal, que propuso a nueve. Se trataba de una Corte hecha a la medida del proyecto cardenista y que muy pronto trabajaría con una judicatura federal renovada, así como como con una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1935) y una nueva Ley reglamentaria del juicio de amparo (1936). Y para dar mayor solemnidad al comienzo de esta nueva era, el 23 de febrero de 1936 Cárdenas ordenó la construcción de una nueva y más amplia sede para la Suprema Corte, que ahora ocuparía los terrenos del mercado del Volador, a un costado del Palacio Nacional.

Gracias a la reforma de la Ley Agraria en 1931 —incorporada al texto de la Constitución en 1934— el presidente Cárdenas pudo distribuir casi 19 millones de hectáreas entre aproximadamente 730 mil beneficiarios sin tener que preocuparse por el Poder Judicial. No obstante, para llevar a cabo otras metas importantes de su administración sí tuvo que recurrir a la Corte y ésta respondió con la lealtad esperada. La primera de dichas metas fue la eliminación del “Jefe Máximo” Calles y de sus simpatizantes en el Congreso y los gobiernos estatales. Después de

la ruptura pública entre ambos en junio de 1935, y contando con el apoyo de la Secretaría de Guerra y de los líderes del PNR, Cárdenas maniobró hábilmente para forzar la renuncia de todos los callistas del gabinete, tres gobernadores y 17 diputados, así como la destitución de 91 generales y la desaparición de poderes en ocho estados. Los procedimientos no fueron precisamente pulcros y muchos de los afectados solicitaron su anulación mediante juicios de amparo. La Corte cardenista, sin embargo, rechazó sistemáticamente estas peticiones, alegando que el desempeño de un cargo de elección popular era una obligación de los ciudadanos y en ningún caso una garantía individual, por lo que su pérdida no daba el derecho de acudir ante un juez de distrito. En idéntico sentido, la Corte también señaló que “el desconocimiento de una persona como gobernador de un Estado” o “el reconocimiento de ese carácter, en favor de otra persona” eran “actos de índole estrictamente política” que no podían ser revisados judicialmente. El propio Calles ni siquiera tuvo la oportunidad de pedir amparo porque la madrugada del 10 de abril de 1936 fue detenido en su hacienda y trasladado a Estados Unidos en un avión del ejército. Supuestamente lo encontraron leyendo el *Mein Kampf* de Hitler.

La segunda meta del gobierno cardenista en cuya realización intervino la Corte fue el fortalecimiento de los sindicatos como instrumentos de control y movilización de la clase obrera. Dicho fortalecimiento se impulsó de varias maneras, principalmente mediante la tolerancia de las huelgas —cuyo número se multiplicó al comenzar el sexenio— y la aplicación de las cláusulas de admisión y exclusión en los contratos colectivos de trabajo. Respecto a las huelgas, la Corte determinó que los jueces de distrito no podían suspender las resoluciones de las juntas de conciliación y arbitraje que confirmaran la licitud de las mismas, ya que a la sociedad le convenía que no hubiera “situaciones anómalas entre los trabajadores y los patrones”. Al no existir la posibilidad de suspender las huelgas mediante el amparo, las

empresas no tenían manera de prevenir los posibles daños que éstas pudieran provocar y entraban a las negociaciones con los sindicatos en una situación vulnerable. Las cláusulas de admisión y exclusión, por su parte, eran estipulaciones contractuales que obligaban a los empresarios a contratar únicamente a trabajadores sindicalizados, o bien a separar del trabajo a quienes renunciaran al sindicato o hubieran sido expulsados del mismo. Aunque estas cláusulas eran abiertamente violatorias de las libertades de trabajo y asociación, la Ley Federal del Trabajo las había introducido con la clara finalidad de facilitar el control de los sindicatos sobre sus agremiados. Entre 1935 y 1936 la Corte resolvió varios casos que planteaban la inconstitucionalidad de dichas cláusulas y su punto de partida fue señalar que el goce de las libertades individuales estaba subordinado al “bienestar de la colectividad”. Con base en dicho principio, la Corte sostuvo que las cláusulas eran válidas porque buscaban el fortalecimiento del sector obrero y que además debían ejecutarse siempre que lo solicitaran los sindicatos, sin necesidad de justificación alguna.

La tercera y última meta cardenista que apoyó la Corte fue la resolución definitiva del conflicto con las compañías petroleras. Pese a lo que suele creerse, en esta ocasión la iniciativa original no provino del presidente Cárdenas sino de los trabajadores del ramo, que en agosto de 1935 decidieron formar un sindicato único para toda la industria (anteriormente cada compañía tenía su propio sindicato). Como solía suceder en estos casos, lo primero que hizo el nuevo Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) fue proponer un contrato colectivo de trabajo de alcance nacional, que contemplaba mejores prestaciones, incrementos salariales y un máximo de cuarenta horas de trabajo por semana, así como una mayor presencia de los miembros del sindicato en los puestos de confianza. Las compañías rechazaron esta propuesta porque no la consideraban viable en términos financieros, lo que llevó al sindicato a declararse en huelga en mayo de 1937. Buscando evitar que esta huelga

paralizara toda la planta productiva del país, el gobierno propuso al sindicato que reanudara las labores y presentara mientras tanto sus demandas ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de modo que ésta determinara si las mismas eran o no aceptables. Cuando la Junta emitió un laudo favorable al sindicato, las compañías decidieron recurrirlo en amparo directo ante la Suprema Corte, bajo la amenaza de que suspenderían sus operaciones en México si el fallo no les resultaba benéfico.

La Corte cardenista ya había resuelto un asunto importante en esta materia cuando determinó en 1935 que la facultad de imponer gravámenes a la actividad petrolera correspondía exclusivamente al Congreso de la Unión (y no a las legislaturas estatales). Este caso, sin embargo, era mucho más difícil porque el cumplimiento de la amenaza empresarial podía ser catastrófico para la economía nacional y al mismo tiempo el gobierno necesitaba un claro refrendo de su política de apoyo a los sindicatos, especialmente en una industria estratégica como ésta. Tras estudiar y deliberar el asunto durante casi dos meses, el 1 de marzo de 1938 la Suprema Corte determinó que el laudo de la Junta no violaba la Constitución y por lo tanto las compañías petroleras estaban condenadas a implantar todas las cláusulas del contrato colectivo. Como las mismas se negaron a cumplir la sentencia y suspendieron sus actividades de manera indefinida, el presidente Cárdenas decidió expropiar sus bienes muebles e inmuebles el 18 de marzo, fundándose en las facultades que le concedía el artículo 27 constitucional. Aunque se trató de una medida muy arriesgada por sus posibles consecuencias internacionales, prácticamente todos los sectores sociales y políticos del país la respaldaron con entusiasmo. Casi dos años más tarde, el 2 de diciembre de 1939, la Corte confirmó la constitucionalidad del decreto expropiatorio, subrayando que las compañías nunca habían poseído un derecho de propiedad sobre el petróleo, sino únicamente el derecho a extraerlo y explotarlo conforme a los términos de una concesión revocable.

El 30 de marzo de 1938, con el impulso del presidente Cárdenas, el PNR fue refundado como el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), un partido estructurado por cuatro grandes sectores: el obrero, liderado por la Confederación de Trabajadores de México (CTM); el campesino, que muy pronto se constituiría como la Confederación Nacional Campesina (CNC); el militar, integrado por las fuerzas armadas; y el “popular”, que comprendía a los burócratas y a diversas organizaciones de clase media. En lugar de la vieja federación de caciques, el nuevo partido sería un “órgano de coordinación” de las masas populares, cuya meta última sería la transformación de México en “una democracia de trabajadores”. Hasta cierto punto, la creación del PRM significó el punto final de la Revolución Mexicana, pues el nuevo partido integró institucionalmente a los distintos grupos sociales que habían dado forma a la Constitución de 1917 y al nuevo Estado presidido por los sonorenses y Cárdenas. Lejos de ser una meta futura, los principales objetivos del Constituyente se estaban realizando en la práctica: casi el 47% de las tierras cultivadas en el país estaban en manos de ejidatarios, los derechos del artículo 123 se respetaban bajo la vigilancia de los sindicatos, la Nación había asumido el dominio directo de la industria petrolera, y la Iglesia católica había aceptado su derrota política, pese a la gran movilización de laicos provocada por la introducción de la “educación socialista” en 1935. Lo que se había perdido en el camino, sin embargo, era el respecto efectivo a la democracia electoral y a los contrapesos del gobierno fuerte: las garantías individuales y la judicatura independiente. Para 1938, en efecto, la Corte ya era un simple apéndice del Ejecutivo, encargado de legitimar jurídicamente sus decisiones. La tensión entre los dos polos de la Constitución de 1917 se había resuelto en favor del intervencionismo gubernamental, y esto tendría consecuencias muy graves durante la segunda mitad del siglo xx.

LA CORTE DEL AUTORITARISMO (1940-1982)

La llegada de Manuel Ávila Camacho a la Presidencia de la República en diciembre de 1940 fue un acontecimiento particularmente significativo en la historia del régimen posrevolucionario. Tras una tensa campaña electoral que exhibió las divisiones de la élite gobernante y el hartazgo de la clase media frente a las tendencias socialistas de Cárdenas, el general poblano se apresuró a confesar públicamente su catolicismo y anunció el comienzo de una nueva era de “unidad nacional” y desarrollo económico. Si el sexenio anterior se había distinguido por el impulso al reparto agrario, la expropiación petrolera y la corporativización de las masas, a partir de 1940 la prioridad del régimen sería el fomento de la industrialización y del mercado interno, lo cual requería de una colaboración más estrecha entre el gobierno, los sindicatos y la iniciativa privada. A la vuelta de unos años, este viraje hacia una “economía mixta” daría lugar a un país cada vez más urbano y secularizado, con tasas muy altas de crecimiento demográfico y también con mayores desigualdades sociales y regionales: mientras que el mundo ejidal y los estados menos vinculados al desarrollo industrial resentirían un abandono cada vez mayor, la agricultura comercial y las grandes ciudades se convertirían desde entonces en el principal destino de la inversión pública. El México de la Revolución popular sería reemplazado por el de la Revolución institucionalizada, un México que a partir de 1946 sería gobernado por egresados universitarios y ya no por la vieja casta militar que había triunfado en la lucha armada.

Fueron varios los factores que hicieron posible el llamado “milagro mexicano”. Indudablemente, la “relación especial” pactada con Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial fue de gran ayuda para el régimen, pues permitió que el país contara con una válvula de escape para millones de campesinos empobrecidos, aseguró el acceso al crédito exterior y dotó al gobierno mexicano —que seguía siendo formalmente “revolucionario”— de un amplio margen de autonomía en el difícil contexto de la Guerra Fría. A nivel doméstico, sin embargo, la transformación socioeconómica de México fue el resultado de un impulso estatal sostenido al desarrollo capitalista de la economía. Comenzando con las políticas arancelarias que incentivaron el desarrollo de una industria nacional y protegieron a las empresas mexicanas frente a la competencia extranjera (la “sustitución de importaciones”), los gobiernos utilizaron todos los recursos a su alcance para favorecer el crecimiento del mercado interno: grandes inversiones en carreteras, aeropuertos, hidroeléctricas, sistemas de irrigación e infraestructura urbana; creación de empresas estatales o de capital mixto; reformas legales para garantizar una mayor estabilidad a la propiedad agraria; pactos con los líderes obreros para prevenir el estallido de huelgas y reivindicaciones salariales; y constantes negociaciones con el empresariado para estimular la inversión en la planta industrial a cambio de cargas impositivas relativamente bajas. Hasta la década de 1960 por lo menos, esta combinación virtuosa de gasto público, participación directa del Estado en la economía y fomento del capital privado no provocó mayores desequilibrios macroeconómicos, y de hecho fue acompañada por una notable expansión del sistema educativo nacional y el establecimiento de instituciones propias de un Estado de bienestar, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (creado en 1943).

En términos jurídicos e institucionales, la política desarrollista de los gobiernos mexicanos a partir de la década de 1940 se tradujo en una mayor concentración de poderes en la Federación (ratificada mediante frecuentes reformas constitucionales) y en

un crecimiento espectacular de la administración pública y de su propia normatividad, cuya presencia fue extendiéndose gradualmente por todos los rincones de la vida social. Junto a la expedición constante de reglamentos y resoluciones, así como de leyes dictadas por el Ejecutivo con base en facultades extraordinarias, un claro indicador de este crecimiento fue el aumento exponencial de las empresas y organismos pertenecientes a la llamada administración “paraestatal”, es decir, la integrada por entidades públicas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, y cuya misión consiste en prestar servicios públicos específicos y atender las distintas áreas de la economía nacional (como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional del Ejército, Nacional Financiera o el Instituto Mexicano del Café, por citar únicamente cinco entre centenares de ejemplos similares). Si al terminar el sexenio de Lázaro Cárdenas sólo existían 10 organismos descentralizados y 29 empresas de participación estatal, hacia 1972 este número había ascendido a 124 y 295, respectivamente. Llevando esta tendencia a su máxima expresión, durante los años setenta y principios de los ochenta el Estado asumiría como tarea propia la satisfacción de toda clase de necesidades sociales, lo cual obligó a multiplicar el número de entidades asistencialistas y eventualmente a incorporar “normas programáticas” de carácter social en la Constitución, como los derechos a la salud y la vivienda.

Resulta evidente que una expansión tan dramática del radio de acción gubernamental fue facilitada por el dominio del Ejecutivo sobre el sistema político, el cual derivaba, en último término, de la fuerza y disciplina del partido hegemónico (refundado en 1946 como Partido Revolucionario Institucional). Ya fuera mediante la movilización de su maquinaria corporativa (la Confederación de Trabajadores de México, la Confederación Nacional Campesina y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, integrada en 1943), o bien mediante la cooptación, marginación o represión selectiva de los movimientos opositores,

el partido oficial logró conformar mayorías electorales aplastantes que le permitieron controlar prácticamente todos los cargos de elección popular, tanto a nivel federal como estatal y municipal. Las alcaldías y escaños legislativos en manos de la oposición fueron más bien excepcionales y no tuvieron un peso significativo, incluso tras la introducción de los “diputados de partido” en 1963 y del principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados en 1977. Es cierto que al interior del partido existían numerosas corrientes y grupos de interés, y que el presidente de la República, más que un sultán omnipotente, era en realidad el gran mediador entre los “factores reales de poder”: los gobernadores y caciques regionales, el ejército, las cámaras de comercio e industria, los líderes sindicales y campesinos, y los inversionistas extranjeros. No obstante, lo que caracterizaba al autoritarismo priista no era necesariamente la verticalidad del mando, al estilo de una burocracia militar, sino el hecho de que las decisiones presidenciales se negociaban dentro del partido y al margen de los mecanismos constitucionales para procesar el conflicto político. En palabras de Jesús Silva-Herzog Márquez, la ausencia del pluralismo convirtió a la Constitución en un “documento casi inerte”.

La irrelevancia del principio de división de poderes en el México priista es fácil de apreciar en el ámbito legislativo: siendo más rentable políticamente la obediencia a los liderazgos partidistas que a los votantes, los legisladores no tenían incentivo alguno para rechazar las propuestas o los nombramientos provenientes del Ejecutivo, quien, a fin de cuentas, era el jefe supremo de la “familia revolucionaria” durante seis años. Ello explica que la inmensa mayoría de las iniciativas de ley o de reforma constitucional fueran obra de la Presidencia, ratificadas por mayorías superiores al 90% y sólo con enmiendas o adiciones menores. El caso del Poder Judicial Federal es un poco más complejo, pues, como veremos a continuación, el máximo tribunal gozó de un considerable margen de autonomía en los temas que no eran de interés directo del Ejecutivo y el presidente Ávila Camacho

arrancó su sexenio con una iniciativa de reforma constitucional para restaurar el principio de inamovilidad judicial, que había sido eliminado por la reforma cardenista de 1934. Si la Suprema Corte terminó convirtiéndose en un legitimador más de las decisiones presidenciales, ello no se debió necesariamente a su fragilidad constitucional, sino, más bien, al interés de los propios ministros en participar en el juego político de la época. Formados en una cultura jurídica formalista y autoritaria, y con la mirada puesta en las prebendas del sistema, los ministros casi nunca hicieron valer su independencia y promovieron gustosamente una jurisprudencia acorde a las directrices del presidente en turno.

Hay dos maneras posibles de aproximarse a la historia de la Suprema Corte durante las décadas de mayor fortaleza del autoritarismo priista (1940-82). La primera consiste en fijarse exclusivamente en las sucesivas reformas de su régimen interior y de la estructura del Poder Judicial Federal. Bajo esta óptica, el saldo general de aquellas décadas fue francamente positivo, pues la Corte recuperó parte de su autonomía institucional y se benefició de varias reformas diseñadas para disminuir el creciente rezago judicial. El primero de estos logros fue conseguido a los pocos días de haber concluido el sexenio cardenista, cuando Ávila Camacho presentó una iniciativa de reformas constitucionales para renovar el tribunal en su totalidad y reestablecer el carácter vitalicio del cargo de ministro. La iniciativa aclaraba que el Ejecutivo podría solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de cualquier juzgador federal por “mala conducta”, pero bajo la condición de que el acusado tuviera la oportunidad de exponer personalmente al presidente las peculiaridades de su caso (la “confesión laica”). El 2 de junio de 1941, durante el discurso que pronunció al inaugurar la nueva sede de la Suprema Corte a un costado del Palacio Nacional, Ávila Camacho reconoció que el sistema de renovación sexenal había privado a los ministros de la independencia que necesitaban para “actuar imparcial y serenamente”. En este sentido, su iniciativa pretendía que la Corte

desempeñara sus labores libre de “coacciones o influencias de cualquier orden, sin más norma que la Ley [y] sin más dictado que el de la propia conciencia”. Los nuevos ministros tendrían que ser hombres de una “vasta cultura jurídica” y de reconocida “capacidad y experiencia en la administración de justicia”.

Alojada desde entonces en un sobrio edificio recubierto de cantera y decorado con murales de José Clemente Orozco, la Suprema Corte inició esta nueva era política con buenos presagios de una mayor autonomía y con la misión de contribuir a la reconciliación del país. Mientras se tramitaba su iniciativa, el presidente hizo uso de sus facultades vigentes y nombró a 19 nuevos ministros, entre quienes se encontraba Teófilo Olea y Leyva, un distinguido intelectual católico perteneciente a la “Generación de 1915” y que había apoyado abiertamente al candidato opositor, Juan Andrew Almazán, en las elecciones de 1940. Los escasamente sutiles mensajes de Ávila Camacho contra el legado de su predecesor no pasaron desapercibidos entre los sectores del partido más afines al cardenismo. Durante la discusión de la iniciativa de reformas, por ejemplo, el diputado José María Suárez Téllez afirmó que la subsistencia de elementos reaccionarios en el Poder Judicial hacía necesaria la renovación periódica del máximo tribunal, y la CTM criticó públicamente a los ministros recién nombrados por sus decisiones contrarias a los intereses de la clase obrera. No obstante, la disciplina partidista se mantuvo y el 21 de septiembre de 1944 fue publicada la reforma constitucional sobre inamovilidad de los ministros. Como señala José Ramón Cossío, esta reforma dio inicio a un notable periodo de estabilidad en la Suprema Corte, pues hasta 1994 no se llevaría a cabo otra renovación forzosa de todos sus miembros.

A juzgar por los informes anuales de la Corte y las reformas judiciales posteriores a 1944, el principal problema que enfrentaron los ministros durante los años del autoritarismo fue la sobrecarga de trabajo y el consiguiente rezago en el despacho de los asuntos. Las cifras eran ciertamente alarmantes: si en 1930 había cerca de 10 mil juicios de amparo sin resolver en la Supre-

ma Corte, 20 años más tarde el número rebasaba los 30 mil. En el año 1949, por ejemplo, de los 2 694 asuntos que ingresaron a la Sala Civil, sólo se fallaron 994, es decir, menos de la mitad. Con esta problemática en mente, en noviembre de 1950 el presidente Miguel Alemán presentó una iniciativa de reformas constitucionales para añadir una “Sala Auxiliar” de cinco ministros supernumerarios a la Suprema Corte y crear los “Tribunales Colegiados de Circuito”. Mientras que los integrantes de la nueva sala tendrían por función sustituir a los numerarios durante sus ausencias y resolver los asuntos que les encomendara el Pleno de la Corte, los tribunales colegiados conocerían de ciertos juicios de amparo que originalmente le correspondían al máximo tribunal: en primer lugar, los amparos contra sentencias judiciales cuando el agravio consistiera en violaciones puramente procesales, y en segundo, las apelaciones de amparo indirecto que no involucraran pronunciamientos sobre la constitucionalidad de una ley, violaciones al artículo 22 de la Constitución (sobre penas inusitadas), o reclamos contra la administración federal.

La “reforma Alemán” fue aprobada en febrero de 1951 y cumplió su cometido de manera inmediata: la Corte logró deshacerse de 27 mil juicios de amparo tras el establecimiento de los primeros cinco tribunales colegiados de circuito. Una década más tarde, sin embargo, el rezago había vuelto a crecer, particularmente en la Sala Administrativa. Aunque el incremento de los asuntos era en buena medida un reflejo del crecimiento demográfico y del aumento de los litigios como consecuencia de la expansión del gobierno federal, numerosos jueces y abogados también atribuyeron este fenómeno a los problemas creados por la reforma de 1951 (como la dificultad para determinar la frontera entre violaciones sustantivas y procesales). De este modo, en noviembre de 1965 el presidente Gustavo Díaz Ordaz presentó otra iniciativa de reformas para hacer los cambios necesarios y desahogar el rezago de la Corte, que durante aquel año rebasó los 16 mil asuntos. Las reformas fueron aprobadas en octubre de 1967 y en virtud de ellas

fue posible reacomodar nuevamente la distribución de los amparos contra sentencias judiciales: a partir de 1968 la Corte sólo resolvería los amparos directos de “mayor trascendencia”, como los que afectarían “al orden y a la estabilidad de la familia”, los que implicarían altas cantidades de dinero (según los montos definidos en la legislación secundaria), los relacionados con la pena de muerte y otras sanciones graves en materia criminal, o los que se presentarían contra decisiones de los tribunales administrativos y laborales de la Federación, entre otros similares. En la Ley Orgánica de abril de 1968, el Congreso reforzó esta distribución al permitir que la Sala Administrativa atrajera discrecionalmente los juicios de amparo en dicha materia que se consideraran “de importancia trascendente para los intereses de la Nación”.

Resumiendo: la historia que recogen las reformas constitucionales de 1944, 1951 y 1967 es la de una Suprema Corte que recuperó ciertas protecciones básicas, que enfrentaba cargas imposibles de trabajo y que refinó gradualmente su jurisdicción con la ayuda de los tribunales colegiados. Sin ser falsa, es difícil encontrar en esta historia los elementos necesarios para entender el papel que desempeñó el máximo tribunal en el régimen autoritario, y explicar así la percepción generalizada de los contemporáneos acerca de su falta de independencia frente al Ejecutivo (que podía ser invocada en ciertos supuestos). Por esta razón resulta necesario releer esta misma historia analizando primero el contexto y el perfil predominante de sus protagonistas, y, sobre todo, sus principales decisiones y criterios. Considerando que la Corte resolvía miles de casos anualmente, y que la diversidad temática y complejidad técnica de los mismos podía ser apabullante, no es razonable suponer que los ministros recibían “línea” del presidente en cada uno de sus asuntos. El máximo tribunal gozaba de un amplio margen de autonomía para decidir muchas de las cuestiones que se le planteaban, pero lo hacía a partir de ciertas categorías y presupuestos que restringían notablemente el espectro protector del juicio de amparo. Y cuando se enfrentaba con temas que sí

eran de interés directo del Ejecutivo, sus decisiones lo favorecían sistemáticamente: lejos de imaginarse como un contrapeso del poder, los ministros se veían a sí mismos como parte esencial de un mismo proyecto revolucionario e institucional.

Lo primero que debe tenerse en cuenta al momento de examinar este periodo de la historia de la Corte es que el régimen autoritario coincidió con el apogeo del formalismo y con las horas más bajas de la doctrina constitucional en la historia jurídica mexicana. Bajo la influencia de las cátedras impartidas en la Escuela Nacional de Jurisprudencia —renombrada como Facultad de Derecho de la UNAM en 1955—, la gran mayoría de los abogados mexicanos de esta época se formaron asumiendo que el derecho se identifica fundamentalmente con las normas generales decretadas por el Estado, y que, por lo tanto, resulta superfluo prestar atención a todo aquello que no se encuentra en la legislación vigente. Basta revisar los manuales “clásicos” de derecho civil, penal, mercantil y procesal publicados entre las décadas de 1930 y 1980 para advertir la presencia de un enfoque compartido: se trata de obras que reducen la historia de las respectivas especialidades al recuento de antecedentes legislativos, que citan muy pocas resoluciones judiciales, que sólo de manera superficial hacen mención de las realidades concretas normadas por el derecho positivo (tema que se entiende propio de otras disciplinas), y que dedican sus mejores esfuerzos a exponer ordenadamente el contenido de las leyes, apoyándose a menudo en las obras de los principales tratadistas de la codificación europea. Sobra decir que una formación inspirada en este modelo difícilmente podía estimular el desarrollo de un pensamiento crítico o independiente: el buen jurista era el que lograba memorizar los códigos a la perfección y manejar con destreza la infinidad de sutilezas del lenguaje gremial.

En el caso particular del derecho constitucional, este formalismo se acompañó de todo un aparato ideológico que buscaba legitimar el presente autoritario como la síntesis y desembocadura de las grandes gestas de la Patria. Para un profesor tan influyente

como Mario de la Cueva, por ejemplo, las constituciones eran mucho más que “simple derecho positivo”. En tanto expresión de las “decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano”, la ley fundamental no ameritaba discusiones serias sobre sus posibles interpretaciones, ni estudios que exhibieran sus insuficiencias como instrumento limitador del poder. Era un texto que merecía más homenajes que críticas, y cuyo desarrollo debía confiarse a la inteligencia visionaria del presidente de la República, el impulsor por excelencia de las reformas constitucionales y el expositor más autorizado de sus objetivos. En términos prácticos, este discurso se tradujo en una doctrina escandalosamente pobre, poco abierta a observaciones de carácter empírico o comparativo, y que muchas veces se reducía al comentario exegético de los debates y exposiciones de motivos del Poder Constituyente. Y si bien los mejores constitucionalistas de la época destacaron en el estudio del juicio de amparo y de las garantías de legalidad y seguridad jurídica (los artículos 14 y 16), las universidades no fomentaron el seguimiento de las resoluciones y criterios de los tribunales federales. Aunque en teoría seguía siendo la máxima intérprete de la Constitución, la Suprema Corte fue una voz secundaria en los manuales jurídicos del priismo.

Dicho esto, queda claro que el universo profesional del que podían provenir los ministros de la Corte no auspiciaba precisamente una jurisprudencia combativa. Sin embargo, fue la propia lógica del sistema político la que garantizó una Corte dócil con el Ejecutivo. En efecto, el mecanismo de nombramiento de los ministros establecido en 1928 no fue reformado y en un régimen autoritario eso significaba que el presidente podía nombrar al candidato de su preferencia sin el temor a enfrentar un posible veto del Senado, cuyos miembros actuaban conforme a la disciplina interna del PRI. Las razones que guiaban la elección presidencial de los futuros ministros podían ser muy variadas: recompensar aliados y favores, influir en los criterios jurisprudenciales y en la vida interna del Poder Judicial Federal, enviar ciertas señales

a la opinión pública, cumplir cuotas corporativas (como sucedía con las dos sillas reservadas extraoficialmente al ejército y la CTM), y un largo etcétera. Lo importante es que dicha elección no pasaba por el escrutinio de un Senado plural y tampoco era cuestionada por la prensa, el foro o la academia, y que gracias a tal ausencia de contrapesos era posible nombrar ministros fieles al sistema, de quienes no cabía esperar un peligroso cambio de filosofía en el futuro. Por si esto fuera poco, la evidencia recabada por Héctor Fix-Fierro demuestra que, pese a contar con la garantía de un empleo permanente, la movilidad de los ministros fue muy alta, lo que permitió a los presidentes renovar desde un 40 hasta un 70% de la Corte durante sus mandatos:

Tabla 1: Número de nombramientos de ministros por periodo presidencial (1940-1994)

Presidente	Número de nombramientos	Porcentaje de la Corte
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	24	109.5
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	18	69.2
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	5	19.2
Adolfo López Mateos (1958-1964)	12	46.2
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	13	50
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	15	57.7
José López Portillo (1976-1982)	11	42.3
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	19	73.1
Carlos Salinas de Gortari (1982-1988)	11	42.3

Fuente: Héctor Fix-Fierro, “Jorge Carpizo, la jurisdicción constitucional y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Héctor Fix-Zamudio y César Iván Astudillo Reyes, coords., *Estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro en homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 36-37.

Tanto Fix-Fierro como Pilar Domingo han advertido la presencia de algunos patrones en las biografías de los ministros entre 1940 y 1994. En primer lugar, cerca del 70% fueron egresados de la Facultad de Derecho de la UNAM, esto es, de la institución académica que tuvo mayor influencia en la cultura jurídica de la época y que fue además el principal centro de reclutamiento de la élite política nacional hasta la década de 1970. En segundo lugar, su duración promedio en el cargo fue de 11 años: un 20% permaneció en la Corte durante seis años o menos (el equivalente de un periodo presidencial), y solamente un 16% decidió quedarse durante 15 años o más. Como la edad promedio de entrada fue de 55 años, la mayoría abandonó el cargo antes de llegar a la edad obligatoria de retiro, que desde 1951 fue fijada en 70 años. Esto significa que, para muchos, la Suprema Corte no era la culminación triunfal de sus carreras políticas o profesionales, sino una estación cómoda que podía ser sustituida por otros cargos más lucrativos dentro del régimen. Sabemos, por ejemplo, que al menos un 20% de los ministros ocupó puestos importantes tras su salida de la Corte: gubernaturas, secretarías de Estado, curules en el Senado o en la Cámara de Diputados, dirección de paraestatales, embajadas, procuradurías, etcétera. Evidentemente, la sumisión al presidente en turno era indispensable para quienes deseaban mantenerse en el poder.

En cuanto al perfil de ingreso, la información disponible muestra que casi la mitad de los ministros pasó primero por el Poder Legislativo o por las burocracias de la Federación y de los estados, y que sólo un 30% provino de los tribunales federales o estatales (si bien es posible advertir una tendencia a nombrar más ministros formados dentro del propio Poder Judicial a partir de la década de 1970). Al igual que en otros momentos, el predominio de un perfil claramente político no impidió la llegada de algunos juristas extraordinarios al máximo tribunal. Entre los ministros célebres de esta época se encuentran profesores como Gabino Fraga (1940-44), Rafael Rojina Villegas (1962-76) y Felipe Tena

Ramírez (1951-70), quienes destacaron como tratadistas de derecho administrativo, civil y constitucional, respectivamente, así como María Cristina Salmorán de Tamayo (1961-86), la primera mujer en formar parte de la Suprema Corte en la historia de México. Nombrada por el presidente López Mateos apenas ocho años después de la introducción del sufragio femenino a nivel federal, la ministra Salmorán fue pionera en varios ámbitos: antes de su entrada en la Corte fue una de las primeras doctoras de la Facultad de Derecho y también fue la primera (y única) presidenta de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Sus notables contribuciones en la Sala Laboral abrieron una brecha para la incorporación gradual de las mujeres a los escalafones más altos del Poder Judicial.

No obstante, si fuera necesario escoger a un ministro representativo de la Corte del autoritarismo, un mejor ejemplo sería Euquerio Guerrero, quien fungió como presidente del tribunal entre enero de 1974 y febrero de 1976, durante la segunda mitad del sexenio de Luis Echeverría. A semejanza de muchos ministros, don Euquerio llegó a la Corte tras una larga carrera como agente del Ministerio Público, jefe de departamento en la Secretaría de Gobernación, presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, profesor de la Facultad de Derecho y rector de la Universidad de Guanajuato. Según afirmó en sus memorias, el ministro nunca recibió indicaciones concretas de fallar en un sentido determinado, pero como cabeza del Poder Judicial sí procuró suavizar, “mediante un entendimiento sereno”, las relaciones entre los tribunales federales y las dependencias más problemáticas del Ejecutivo, como el ejército, el Departamento Agrario y la Secretaría de Hacienda. Así, el ministro organizaba desayunos en su casa con altos funcionarios que tenían algún asunto pendiente en la Suprema Corte —se entiende que para celebrar la amistad y prevenir malentendidos— y también aceptó acompañar al presidente Echeverría en cuatro de sus largos viajes internacionales. Su presencia en tales giras revela hasta qué nivel podía llegar el

sometimiento de la judicatura, pues el ministro iba con la misión de explicar a los estadistas de todo el mundo el contenido jurídico de la carta echeverrista sobre los “Deberes y Derechos Económicos de los Estados”, un manifiesto de buenos deseos sobre la soberanía económica, el desarrollo del Tercer Mundo y el comercio internacional equitativo. Aburrido quizás de sus labores como intérprete del Ejecutivo ante la comunidad internacional, Guerrero presentó su renuncia al comienzo de las campañas electorales de 1976 y decidió postularse como candidato del PRI a senador por su estado natal.

Si bien es cierto que los ministros tenían que participar en algunos rituales humillantes para un poder autónomo (como el “besamanos” al terminar el informe presidencial), el cargo no estaba exento de recompensas. Como explican Andrea Pozas y Julio Ríos, la subordinación frente al Ejecutivo permitía que los ministros disfrutaran, a puerta cerrada, de “las mieles de la dominación interna” en el Poder Judicial Federal. No debe olvidarse que desde 1917 los ministros controlaban los procesos de nombramiento, evaluación, ratificación, promoción y transferencia de los funcionarios judiciales. El único límite que tenía este poder fue introducido por la “reforma Alemán” de 1951, la cual dispuso que los jueces ratificados al concluir sus primeros cuatro años en el cargo sólo podrían ser destituidos por el Congreso. Dado que los ministros promovían como jueces a sus propios secretarios de estudio y cuenta (quienes trabajaban para ellos durante cinco o seis años, analizando los casos y preparando proyectos de sentencia), el Poder Judicial Federal se fue estructurando como una densa red de clientelas gestionada desde la Corte. No en vano se hablaba de una “familia judicial”, cuyos miembros –con frecuencia emparentados entre sí– procuraban evitar incidentes, opiniones o enemistades que pusieran en riesgo sus carreras a largo plazo. Los incentivos creados por este sistema explican en gran medida el conservadurismo interpretativo que aún sigue prevaleciendo entre los jueces federales.

El control del Poder Judicial fue sin duda la prebenda más protegida por los ministros de la Corte. Su oposición a cualquier cambio sustantivo en este ámbito se hizo patente con su resistencia tenaz a la creación de una “Comisión de Responsabilidades y Mejoramiento de la Administración de Justicia”, propuesta por el presidente Ávila Camacho en diciembre de 1944. Conforme a dicha iniciativa, esta nueva comisión sería integrada por dos representantes del Poder Judicial, un representante del gremio de abogados (escogido por el presidente) y los procuradores de la República y del Distrito Federal, y tendría amplias facultades para investigar las posibles faltas de los jueces federales. Los ministros interpretaron esta propuesta como un intento de coartar su autonomía y amenazaron con presentar sus renuncias en bloque, lo cual obligó al Ejecutivo a suspender el proceso de aprobación de su iniciativa. De igual manera, en 1941 y 1946 el Pleno de la Corte declaró inequívocamente que el Tribunal de Arbitraje (un tribunal del Poder Ejecutivo al que le correspondía conocer de los conflictos laborales de la burocracia federal) no tenía jurisdicción sobre los trabajadores del Poder Judicial Federal. Para zanjar cualquier duda al respecto, este criterio fue incorporado al artículo 123 de la Constitución en diciembre de 1960, con lo que se reafirmó el poder exclusivo del Pleno de la Suprema Corte para resolver cualquier conflicto “entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores”.

Aunque los ministros protegían celosamente su feudo, en casos extremos el Ejecutivo podía forzarlos a neutralizar a los jueces federales que le resultaran demasiado incómodos. En 1954, por ejemplo, el juez de distrito Ignacio Burgoa (quien más tarde se convertiría en uno de los litigantes más famosos del país) fue orillado a renunciar a su cargo tras un conflicto abierto con el entonces secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, el arquitecto Carlos Lazo. El problema comenzó un año antes, cuando el juez suspendió una orden de dicho funcionario para detener y secuestrar los autobuses de la empresa “Autotransportes del Pa-

cífico”, la cual había obtenido en 1952 todas las autorizaciones necesarias para prestar sus servicios en la ruta México-Tijuana. Como el secretario simpatizaba con algunas cooperativas que cubrían esa misma ruta y deseaba mostrar una imagen de fuerza para empujar sus ambiciones presidenciales, decidió desconocer la orden judicial y además solicitó a la Procuraduría General de la República que consignara al juez Burgoa por favorecer ilegalmente a la empresa amparada. El presidente Ruiz Cortines se reunió personalmente con Burgoa y ordenó que el auto de suspensión fuera respetado, pero esto no calmó al secretario. Para evitar que el conflicto siguiera creciendo, algunos ministros propusieron que el juez fuera transferido a Yucatán, donde ya no podría seguir conociendo de este asunto. Burgoa no aceptó esta salida y decidió abandonar el Poder Judicial.

La relación entre la Suprema Corte y la justicia del fuero común era de otra índole, pero también permitía a los ministros ejercer una considerable influencia. A mediados del siglo xx los poderes judiciales locales se hallaban en la peor situación de su historia: abandonados presupuestalmente, rebasados por la cantidad de litigios que llegaban a su consideración y sometidos por completo a la voluntad de los gobernadores. Por si esto fuera poco, el amparo en materia judicial había consolidado a los tribunales federales como una tercera instancia de las controversias ordinarias, pues las sentencias “finales” de los tribunales superiores de los estados podían ser revocadas por la Corte o los tribunales colegiados si se demostraba que dichas sentencias se apoyaban en violaciones procesales o en interpretaciones erróneas de la legislación ordinaria (para reforzar este punto, la reforma judicial de 1968 dispuso que la interpretación de las leyes estatales por parte de los tribunales federales era de observancia obligatoria a nivel local). De este modo, la Corte presidía realmente todo el sistema judicial y ello facilitaba su intervención en controversias que, sin tener una importancia especial para el gobierno o una relación evidente con los derechos constitucionales, eran cruciales para

muchas personas de carne y hueso: divorcios, pleitos hereditarios, conflictos de propiedad, incumplimientos contractuales, acusaciones criminales, etcétera. Los litigantes sentían una mezcla de temor y respeto hacia la Corte porque, aún desde su lugar subordinado, en los hechos decidía el destino de miles de vidas y patrimonios. El verdadero tribunal superior de los estados se encontraba en la Ciudad de México.

Tomando en cuenta los poderes efectivos y la verdadera ubicación de la Corte dentro del régimen, no resulta sorprendente que su jurisprudencia de estos años haya sido descrita como “estatista” o “minimalista”, utilizando las categorías de José Ramón Cossío. Los ministros, en efecto, favorecieron interpretaciones demasiado estrechas de las garantías individuales, aprobaron numerosos actos y políticas gubernamentales carentes de sustento constitucional, y restringieron considerablemente el acceso a la protección judicial. El primer ámbito donde se aprecia esta tendencia es justamente en la prohibición del “control difuso” –decretada por la Corte en 1942, pese al mandato expreso del artículo 133 de la Constitución– y en el desarrollo abrumador de las causales de “improcedencia” y “sobreseimiento”, esto es, de las distintas hipótesis legales en las que los sujetos agraviados por alguna autoridad no tienen derecho a solicitar un amparo, o pierden el derecho a la resolución final de su asunto. Aunque estas causales estaban previstas en la Constitución y en la Ley de Amparo, la constante presión del rezago empujó a los tribunales federales a interpretarlas de una manera excesivamente sofisticada y desfavorable a los quejosos, con la obvia finalidad de prevenir el trámite de más casos. Además de la denegación de justicia a gran escala, una consecuencia adicional de esta práctica fue la gradual transformación del juicio de amparo en una de las especialidades más difíciles (y caras) del derecho mexicano: para utilizar exitosamente este medio de defensa era necesario contratar abogados profesionales que supieran lidiar con todos sus tecnicismos, y eso significaba que, al final del día, sólo podía ser utilizado de manera excepcional por la población con menos recursos.

La definición jurisprudencial del concepto de autoridad para efectos del amparo ilustra muy bien las consecuencias que tuvo el abuso judicial de las causales de improcedencia y sobreseimiento. Desde la creación del juicio de amparo en el siglo XIX, un requisito fundamental para activar este recurso ha sido la presencia de un “acto de autoridad” violatorio de derechos constitucionales: donde no hay autoridad involucrada, no puede haber amparo. Ahora bien, ¿qué significa legalmente el término “autoridad”? Durante los años inmediatamente posteriores a la lucha revolucionaria, la Corte sostuvo que por autoridades debían entenderse “todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública”, y una década más tarde amplió esta definición a fin de incorporar a los órganos del Estado facultados para dictar determinaciones de cumplimiento obligatorio. El problema de ambas definiciones es que no eran adecuadas para describir los actos de la creciente administración paraestatal, cuyos organismos y empresas, a juicio de la Corte, carecían de “imperio” y tenían una personalidad y patrimonio distintos a los del Estado. Con base en esta distinción, la Corte minimizó el hecho de que la propia Constitución definía a los organismos descentralizados como parte de la administración pública federal, y determinó que, salvo en casos excepcionales, sus actos no podían ser juzgados mediante el amparo. En la práctica esto significaba que el juicio de garantías no servía para enfrentar a un amplio número de entidades que de hecho sí afectaban jurídicamente a los particulares, lo cual dejaba a éstos a merced de recursos menos eficaces en el ámbito civil o administrativo.

No deja de llamar la atención que la Corte insistiera en mantener una definición de autoridad de la década de 1930, cuando, al mismo tiempo, mostraba una enorme tolerancia frente a la constante ampliación de poderes por parte del Ejecutivo y la Federación. Un primer ejemplo de esto se advierte en los amparos promovidos contra las leyes de emergencia dictadas por el presidente Ávila Camacho durante la Segunda Guerra Mundial. Si bien estas leyes se fundaban en una autorización expresa del Congreso

(13 de junio de 1942), muchas de ellas eran de constitucionalidad dudosa porque rebasaban el mandato específico de dicha autorización: “legislar en los distintos ramos de la administración pública” a fin de proveer a la “eficaz defensa del territorio nacional”. Consciente de esta situación, en diciembre de 1944 la Corte determinó que el Ejecutivo no podía expedir leyes que fueran más allá de las materias expresamente autorizadas por el Congreso. Al terminar la guerra, sin embargo, la Corte flexibilizó su criterio para facilitar la plena incorporación de las leyes de emergencia en el orden jurídico nacional. La estrategia del Ejecutivo, en este caso, consistió en obtener del Congreso un decreto (28 de septiembre de 1945) que ratificaba y declaraba vigentes todos los ordenamientos expedidos en uso de facultades extraordinarias —una medida práctica, pero sin fundamento en la Constitución—. La Corte simplemente declaró que este nuevo decreto no podía “estimarse ajeno a la función legislativa del Congreso” y reiteró que las leyes de emergencia del Ejecutivo no implicaban la reunión de dos poderes en uno, “sino, más bien, una cooperación o auxilio de un poder a otro”.

Un segundo y más trascendental ejemplo de esta tendencia se advierte en la colaboración de la Suprema Corte en el proceso de centralización fiscal. Aunque las constituciones de 1857 y 1917 estaban basadas en el principio de que la Federación sólo puede actuar con base en poderes expresos, desde el siglo XIX había muchas dudas respecto a los alcances de las facultades recaudatorias de cada nivel de gobierno: ¿cuáles bienes y actividades económicas puede gravar la Federación y cuáles los estados y municipios? Como esta duda constitucional provocaba muchas veces que un mismo bien o actividad fueran gravados simultáneamente por la Federación y los estados (en detrimento del desempeño general de la economía), en 1925, 1933 y 1947 el gobierno federal organizó una serie de “convenciones fiscales” con la meta de definir hasta donde fuera posible qué le correspondía gravar a cada quién. El último resultado fue la creación de un sistema en el que los estados cedían la mayor parte de sus facultades impositivas a la

Federación, a cambio del derecho a obtener un porcentaje de los montos recaudados por el gobierno federal. Este arreglo fue decisivo para consolidar el dominio político de la Federación y la Corte no tardó mucho tiempo en confirmar su constitucionalidad. En varios asuntos votados durante la década de 1950, en efecto, la Corte señaló que el reparto de competencias en materia fiscal se basaba en un “sistema complejo”, según el cual la Constitución hacía la “reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación”, restringía expresamente la potestad tributaria de los estados y establecía “una concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso”. Como el principio de concurrencia tenía fundamento constitucional, ambos niveles de gobierno podían pactar sin mayores restricciones el modo concreto de recaudar y repartirse los impuestos.

Algunos autores han querido ver un resquicio de independencia de la Corte en ciertos criterios y decisiones políticamente relevantes de esta época. Sin menospreciar su importancia, es necesario analizar estos ejemplos en un contexto amplio para evaluar hasta qué punto indican una discrepancia real entre los ministros y el régimen. El primero es el amparo fiscal: entre 1961 y 1965 la Corte abandonó definitivamente la doctrina de Vallarta y reconoció la facultad de los tribunales federales para estudiar el problema de la proporcionalidad y equidad de los impuestos, con lo que aseguró la posibilidad de impugnar el cobro de cualquier contribución mediante el juicio de amparo. ¿Por qué el gobierno federal no se opuso a este cambio, considerando que la recaudación era baja e insuficiente? Una primera explicación tiene que ver con la naturaleza del medio de impugnación: dado que las sentencias de amparo no tienen efectos generales y sólo protegen a los quejosos, el gobierno podía pronosticar que sus pérdidas serían menores porque sólo un pequeño porcentaje de los contribuyentes interpondría recursos judiciales contra un impuesto inconstitucional. Carlos Elizondo ha propuesto una explicación adicional: el gobierno aceptó este cambio porque

su pacto con el empresariado consistía precisamente en cobrar menores impuestos a cambio de inversiones fuertes en la planta productiva del país. Este pacto era mutuamente benéfico y se mantuvo vigente aún bajo el populismo de Luis Echeverría, quien no se atrevió a impulsar una reforma fiscal de gran calado. El nuevo criterio, entonces, no contradecía la política del régimen, y de hecho sirvió para favorecer a los contribuyentes que tenían más recursos y podían solventar esta clase de litigios.

Un segundo ejemplo interesante es el de los amparos en materia religiosa. A partir de 1941 la Corte comenzó a dificultar la expropiación de los inmuebles presumiblemente destinados a la “administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso”, como las casas de seminaristas, las propiedades registradas a nombre de curas y obispos, y los colegios católicos en manos de particulares. Los ministros de la Sala Administrativa sostuvieron, por ejemplo, que un alojamiento utilizado como dormitorio de seminaristas no era necesariamente un seminario, que las escuelas donde había capillas y se impartían lecciones de catecismo junto a otras “ciencias, artes u oficios” no debían ser consideradas como instituciones dedicadas primordialmente a la propaganda religiosa, que la presencia de “muebles apropiados para el culto” no implicaba que un edificio fuera un templo, y que el artículo 27 constitucional sólo hacía referencia a “las iglesias como personas morales y no a los sacerdotes como simples particulares”. La Corte recordó que estos últimos no eran “muertos civiles” y por lo tanto conservaban la capacidad de adquirir bienes raíces: sus operaciones inmobiliarias sólo podían ser atribuidas al clero —y por lo tanto ser susceptibles de intervención estatal— cuando se hicieran “a nombre y en representación de la iglesia”. Obviamente, estos criterios facilitaron la reconstrucción de la infraestructura eclesiástica y permitieron un notable florecimiento de la educación católica, como no se había visto en décadas.

De nueva cuenta, ¿por qué permitió el gobierno un cambio jurisprudencial tan brusco en una de las materias que más había

obsesionado a la élite revolucionaria desde 1917? Parte de la respuesta tiene que ver con la nueva ley reglamentaria del artículo 27 que promulgó el presidente Ávila Camacho en diciembre de 1940, la cual buscó ceñir los procedimientos de nacionalización de bienes eclesiásticos a un marco jurídico menos arbitrario. Pero la explicación fundamental proviene otra vez de la política del régimen: desde los años finales del cardenismo, cuando el gobierno redescubrió las ventajas de contar con el apoyo del clero durante el difícil trance de la expropiación petrolera, los presidentes y el Episcopado decidieron reinstaurar un *modus vivendi* muy similar al de la época porfiriana. El Estado suavizaría (o de plano evitaría) la aplicación cotidiana de los artículos anticlericales de la Constitución, mientras los obispos procurarían no criticar al régimen, someterían a los laicos más militantes y utilizarían su influencia para promover la unidad nacional. El arreglo fue conveniente para ambas partes y su vigencia se aprecia justamente en las resoluciones de la Corte. Eso sí, las reglas constitucionales no fueron derogadas y, al igual que en los años de la conciliación liberal, fueron aplicadas ocasionalmente como un recordatorio de la supremacía del Estado. En 1945, por ejemplo, la Sala Administrativa ratificó una orden gubernamental para convertir un templo católico en una biblioteca popular. Los ministros reiteraron que la libertad de cultos no implicaba la obligación estatal de facilitar a los creyentes un espacio físico para la práctica de su religión.

El tercer y más citado ejemplo de la supuesta independencia de la Corte frente al régimen es el amparo en materia agraria, el cual renació de sus cenizas durante el sexenio de Ávila Camacho. Aunque la Constitución disponía en términos absolutos la improcedencia del amparo contra las resoluciones presidenciales de dotación o restitución de tierras y aguas, a partir de 1941 la Corte se atrevió a conceder algunas protecciones excepcionales para los propietarios afectados por el reparto agrario. Los casos más frecuentes eran los de terrate-

nientes a quienes se expropiaba un número mayor de hectáreas al señalado en la resolución presidencial correspondiente (la llamada “ejecución inexacta”), así como los de quienes perdían sus tierras a manos de autoridades formalmente incompetentes y sin que se observaran las formalidades esenciales del procedimiento. Esta política fue refrendada mediante la reforma constitucional del 30 de diciembre de 1946, la cual dispuso que “los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”. La reforma aclaraba que la expedición de dichos certificados era exclusiva para la “pequeña propiedad”, entendiendo por ésta la que no excediera de “cien hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalencias en otras clases de tierras en explotación”, o bien la que no excediera “la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos”.

Al igual que en los casos anteriores, este viraje en la interpretación judicial cobra sentido a la luz del cambio paralelo en las prioridades del régimen. Desde la llegada de Ávila Camacho a la presidencia, y de manera más evidente durante y después del sexenio de Miguel Alemán, el gobierno comenzó a abandonar los ideales del reparto ejidal y decidió concentrar sus mayores esfuerzos en el fomento a la agricultura comercial y de exportación. La reforma constitucional de 1946 fue muy explícita al respecto: era necesario restaurar el juicio de amparo en materia agraria para brindar mayor certidumbre jurídica a los propietarios e “incrementar [así] la producción agrícola en forma perceptible e inmediata”. Esto no implicaba necesariamente que el gobierno renunciaría a los amplios poderes que le había concedido la Constitución desde 1917, ni que todos los amparos se concederían fácilmente, pero sí podía leerse como

un estímulo a la reconstitución del sistema de propiedad agraria que supuestamente había querido destruir la Revolución. De esta manera, mientras el número de certificados de inafectabilidad y el monto del capital invertido en favor de propietarios particulares se incrementaron de manera sostenida a partir de 1940, los apoyos y repartos a productores ejidales disminuyeron en la misma proporción. Esta tendencia se revirtió durante las décadas de 1960 y 1970, aunque bajo la presión de un fuerte crecimiento demográfico y una disponibilidad cada vez menor de tierras de calidad, lo que se tradujo en la multiplicación de minifundios de bajísima rentabilidad.

Tabla 2: Número de dotaciones, hectáreas repartidas y beneficiados por periodo presidencial (1934-1982)

Presidente	Dotaciones	Hectáreas	Beneficiados
Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)	10 975	18 786 131	728 847
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	3 575	7 287 697	157 816
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	1 999	4 633 321	80 161
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	1 917	6 056 773	68 317
Adolfo López Mateos (1958-1964)	2 341	8 870 430	148 238
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	4 420	24 738 199	278 214
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	2 311	12 773 888	205 999
José López Portillo (1976-1982)	3 563	6 397 595	243 350

Fuente: Estadísticas históricas de México. Tomo I, Aguascalientes: INEGI, 2009, p. 758.

Es importante advertir que durante el sexenio de Luis Echeverría sí se presentaron conflictos significativos entre el Ejecutivo y el Poder Judicial con motivo del amparo agrario. En marcado contraste con sus antecesores, el presidente Echeverría deseaba presentarse como un nuevo Lázaro Cárdenas a fin de apaciguar el creciente descontento campesino y reconciliarse con la izquierda universitaria tras la matanza estudiantil del 2 de octubre de 1968. Sus discursos no dejaban lugar a dudas: había que fortalecer el ejido colectivo para convertirlo en “célula activa de democracia” y recordar a los propietarios que el Estado mexicano era “fruto de una Revolución popular realizada esencialmente por los campesinos”. Como era indispensable repartir más tierras y éstas eran cada vez más escasas y de peor calidad, la administración de Echeverría optó por desconocer antiguos certificados de inafectabilidad y regularizar la ocupación ilegal de predios particulares por parte de grupos agraristas. Muchos propietarios afectados solicitaron el amparo de la justicia federal y obtuvieron resoluciones favorables de la Suprema Corte, pero éstas fueron desobedecidas frecuentemente por las autoridades responsables, que alegaban la imposibilidad práctica de desalojar a los nuevos ejidatarios y núcleos de población. Los ministros no se atrevieron a ordenar la destitución de los funcionarios involucrados y prefirieron que la ejecución de sus sentencias se negociara con los gobernadores y el ejército.

El incidente más conocido de este problema tuvo lugar en el estado de Sonora durante los últimos meses del sexenio echeverrista. En julio de 1976, en el contexto de un malestar visible de la iniciativa privada por los fracasos económicos del gobierno, el presidente anunció la cancelación de miles de certificados de inafectabilidad en el Valle del Yaqui, donde se hallaban muchas de las empresas agrícolas más productivas del país. Numerosos dueños amenazados acudieron ante el juez segundo de distrito en materia administrativa, Carlos de Silva Nava, y éste ordenó la suspensión de los procedimientos expropiatorios en curso. Eche-

verría, sin embargo, ignoró esta orden judicial y el 18 de noviembre, a menos de dos semanas del fin de su mandato, decretó la expropiación y ocupación inmediata de los predios amparados, en perjuicio de casi 10 mil propietarios. El 7 de diciembre el juez reiteró la validez de su primera orden de suspensión y declaró la nulidad del decreto expropiatorio, pero el recién jurado presidente, José López Portillo, decidió ignorar ambas resoluciones. De Silva fue sometido a una feroz campaña mediática y a una investigación de la Secretaría de Gobernación, mas no renunció a su cargo. Para poner fin al conflicto, a principios de 1977 López Portillo se reunió con representantes de los quejosos, les avisó que no daría “un paso atrás” y les ofreció una indemnización considerable a cambio de que renunciaran al amparo. Éstos aceptaron y el gobierno paralizó de inmediato las medidas de acoso al juez de distrito (siete años más tarde, en un insólito reconocimiento a la independencia judicial, Carlos de Silva fue nombrado ministro de la Corte).

Hay un cuarto ejemplo que en ocasiones se cita como muestra de autonomía del máximo tribunal: su investigación de los crímenes cometidos por la fuerza pública durante una manifestación de opositores en León, Guanajuato, el 2 de enero de 1946. Este caso se originó con la imposición fraudulenta del candidato del PRM a la alcaldía de esa ciudad, lograda mediante amenazas violentas, la toma de algunas casillas y la desaparición de padrones y urnas. Como no había manera de anular este proceso y la indignación popular había rebasado sus niveles habituales, los partidarios del candidato opositor convocaron a una marcha de protesta durante la ceremonia de instalación del nuevo Ayuntamiento. Ésta se llevó a cabo de manera pacífica; sin embargo, cuando los manifestantes llegaron al palacio municipal, un nutrido batallón de tropas federales y milicianos agraristas comenzó a disparar a mansalva contra la multitud, dejando un saldo aproximado de 40 muertos y 300 heridos. La noticia provocó un escándalo nacional y la Corte decidió investigar el caso, aclarando

que su intervención no implicaba “pronunciamiento a favor de partido o persona, sino el establecimiento de hechos comprobados” para fincar las responsabilidades correspondientes. Como la investigación demostró la participación del gobierno estatal en la violación masiva de garantías individuales y del voto público, el Senado declaró la desaparición de los poderes en el estado y nombró a uno de los ministros como gobernador provisional.

La reacción de la Corte frente a la matanza de León fue del todo excepcional: una intervención oportuna para frenar el descrédito del régimen a un costo relativamente menor. De hecho, lo que indica el resto de sus decisiones en materia política después de 1940 es un rechazo sistemático a intervenir en un ámbito que se consideraba exclusivo del gobierno federal —y que efectivamente quedó en sus manos tras la reforma electoral de 1946—. En 1941, por ejemplo, la Corte sostuvo que el desconocimiento ilegal de dos diputados por parte de la legislatura del estado de Nayarit era un asunto de “naturaleza eminentemente política” sobre el que no tenía jurisdicción; en enero de 1946 (es decir, mientras estaban averiguando el caso de Guanajuato) los ministros se opusieron a investigar la imposición del cuñado del gobernador de Nuevo León como alcalde de Monterrey; en julio de ese año resolvieron lo mismo tras el asesinato de cinco exmiembros del Ayuntamiento de Honey, en Puebla, que habían sido removidos de dicho cuerpo tras criticar la elección del nuevo gobernador del estado; unas semanas más tarde, la Corte declaró improcedente la petición de dos partidos opositores para que investigara las irregularidades cometidas en toda la República durante los comicios federales recientes, con el pretexto de que el tribunal no estaba facultado constitucionalmente para hacer una “pesquisa general”; y por último, en agosto de 1961 la Corte se negó a investigar la supresión de un candidato independiente a diputado en las boletas de la última elección en Aguascalientes, alegando que el Poder Judicial no debía tener una participación ordinaria en los procesos electorales y que este caso anómalo no

era de trascendencia nacional. Claramente, una golondrina no hace verano.

En 1977, como parte de la “reforma política” promovida por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, los artículos 60 y 97 de la Constitución fueron modificados a fin de posibilitar una intervención más puntual de la Suprema Corte en esta materia. Conforme al primero, la Corte podría conocer de reclamaciones contra las decisiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados cuando se hubieran cometido “violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la misma”. Los alcances de este recurso eran muy limitados, pues, de entrada, sólo podía ser ejercido por los partidos políticos y una vez concluido el proceso electoral; asimismo, el único efecto de los pronunciamientos de la Corte consistía en obligar a la Cámara a emitir una nueva decisión (en cualquier sentido), la cual tendría “el carácter de definitiva e inapelable”. En cuanto al artículo 97, la reforma precisó que la Corte podría investigar los “hechos que constituyan [una] violación del voto público”, pero sólo en aquellos casos en que, a su juicio, “pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión”. Sus indagaciones, de nueva cuenta, no tendrían efectos vinculantes. Pese a sus buenas intenciones, ambas reformas no sirvieron de nada, pues la Corte no volvió a ejercer su facultad de investigación sino hasta 1996, y desechó todos los recursos de reclamación interpuestos a raíz de las elecciones federales de 1979, 1982 y 1985.

Si en materia política la Corte dio luz verde a las maniobras fraudulentas del partido oficial, en materia penal autorizó las peores prácticas de los cuerpos de seguridad pública. Como ha señalado José Antonio Caballero, los criterios de la Sala Penal durante los años de la hegemonía priísta exhiben a una Corte mucho “más concentrada en confirmar la pretensión punitiva del Estado que en cuestionarla”. Un primer ejemplo de esta tendencia es la convalidación judicial de la tortura como medio para ob-

tener confesiones de culpabilidad: desde la década de 1940, la Corte consideró que las primeras declaraciones del acusado ante la Policía Judicial, incluyendo las obtenidas mediante coacción, debían prevalecer sobre aquéllas rendidas posteriormente ante el juez de la causa, ya que las primeras declaraciones eran las más cercanas a los hechos delictivos y en ese momento el acusado aún no había tenido la oportunidad de ser aleccionado por su defensor. Para evitar que una confesión arrancada por la policía durante las primeras horas posteriores a la detención fuera utilizada como prueba durante el juicio, el inculpado tenía que demostrar fehacientemente que había sido torturado —lo cual era muy difícil de hacer en la práctica— y aún en ese caso dicha confesión podía tener valor probatorio si era corroborada por otros indicios. Éste y muchos otros criterios similares permitieron que los jueces validaran acusaciones ilegalmente sustentadas por el Ministerio Público y facilitaron que las policías “resolvieran” crímenes sin necesidad de investigar los hechos a profundidad. El resultado fue una procuración de justicia totalmente arbitraria y carente de capacidades técnicas elementales.

Es claro que, en ausencia de un freno judicial, las procuradurías se convirtieron en un excelente instrumento para perseguir a toda clase de enemigos del régimen: bastaba fabricar una averiguación para deshacerse de una persona mientras durara su juicio (y su condena). Lo que pocas veces se advierte, sin embargo, es que la arbitrariedad con que podían conducirse las policías facilitaba también que éstas protegieran —y gestionaran— la actividad criminal. En efecto, como el Ministerio Público tiene el “monopolio de la acción penal” (es decir, el derecho exclusivo a iniciar un juicio criminal mediante la consignación del acusado ante un juez), sus agentes podían cuidar a ciertos delincuentes mediante el “no ejercicio” de la acción, esto es, mediante la renuncia a iniciar un proceso en su contra, sin que tuviera la menor importancia la opinión o el testimonio de los afectados. En los hechos, esto dio lugar a contubernios escandalosos entre procuradores, jefes de

policía y organizaciones delictivas, así como a una desprotección absoluta de las víctimas, que muchas veces preferían ahorrarse la denuncia de un delito para evitar la previsible venganza de los criminales coludidos con las autoridades ministeriales. La Corte se cruzó de brazos frente a esta situación, pues sostuvo –con argumentos francamente deplorables– que durante el proceso penal el Ministerio Público no ejercía funciones de autoridad, sino, más bien, de parte actora en el juicio (representando el interés social), y que por ello el amparo no servía para impugnar sus decisiones procesales, como el no ejercicio de la acción.

El ejemplo paradigmático de la cooperación de la Suprema Corte con la política represiva del régimen es el de los amparos contra el delito de “disolución social”, cuya historia ilustra muy bien la creciente inflexibilidad de los gobiernos priistas frente a sus críticos. Este tipo penal fue creado en noviembre de 1941, cuando el presidente Ávila Camacho, previendo una posible participación mexicana en la Segunda Guerra Mundial, propuso una reforma del Código Penal a fin de castigar con severidad a quienes, una vez “declarada la guerra o rotas las hostilidades”, estuvieran “en relación” o tuvieran “inteligencia con el enemigo extranjero”, así como a los mexicanos y extranjeros que realizaran “propaganda política [...] difundiendo ideas, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero, que perturben el orden público o afecten la soberanía del Estado”. Esta nueva figura delictiva casi no fue aplicada en su primera versión, pero cobró una nueva vida durante el sexenio de Miguel Alemán, quien promovió en 1951 una reforma de su redacción para poder utilizarla en contra de los simpatizantes del comunismo internacional y de todo tipo de disidentes domésticos. Vale la pena citar sus definiciones *in extenso*:

Art. 145.– [...] Se afecta la soberanía nacional cuando dichos actos puedan poner en peligro la integridad territorial de la República, obstaculicen el funcionamiento de sus instituciones legítimas o

propaguen el desacato de parte de los nacionales mexicanos a sus deberes cívicos.

Se aplicarán las mismas penas al extranjero o nacional mexicano que por cualquier medio induzca o incite a uno o más individuos a que realicen actos de sabotaje, a subvertir la vida institucional del país, o realice actos de provocación con fines de perturbación del orden o la paz pública, y al que efectúe tales actos. En el caso de que los mismos actos constituyan otros delitos, se aplicarán, además, las sanciones de éstos.

Se aplicará prisión de diez a veinte años, al extranjero o nacional mexicano que, en cualquier forma realice actos de cualquier naturaleza, que prepare material o moralmente la invasión del territorio nacional o la sumisión del país a cualquier gobierno extranjero.

Basta una lectura superficial para darse cuenta de que este tipo penal podía invocarse para suprimir cualquier gesto o estrategia opositora que preocupara al gobierno, desde una inocente marcha de protesta por las calles hasta una huelga en un sector importante de la economía y la difusión de propaganda marxista. Su primera aplicación a gran escala, de hecho, tuvo lugar con motivo del movimiento ferrocarrilero de 1958-59. Aunque éste se desató por problemas internos de la paraestatal Ferrocarriles Nacionales —básicamente los bajos salarios y el pésimo manejo de sus finanzas—, desde el principio fue tratado como un problema de Estado porque los trabajadores se atrevieron a exigir una mayor libertad sindical y decidieron suspender el servicio, amenazando con ello no sólo el transporte de muchos insumos industriales y mercancías, sino los dos principios rectores de la política laboral observada por el régimen desde la década de 1940: el control de la CTM sobre los sindicatos y la sustitución de las huelgas y otros medios de presión por negociaciones ante la Secretaría del Trabajo. Preocupado por un contagio de la disidencia y por el triunfo simultáneo de la Revolución cubana, el presidente López Mateos prefirió mostrar una imagen de firmeza y mandó poner fin al

conflicto. A fines de marzo de 1959, una vez declarada la inexistencia de la huelga ferrocarrilera por parte de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el ejército dismanteló el sindicato y la empresa despidió a miles de trabajadores. Los líderes del movimiento, Demetrio Vallejo y Valentín Campa, fueron encarcelados junto a centenares de huelguistas con fundamento en el delito de disolución social.

Privados de cualquier otro recurso legal a su alcance, los ferrocarrileros detenidos interpusieron solicitudes de amparo en las que se destacaba el carácter inconstitucional de este delito político. El argumento no carecía de razón: según habían expuesto en diversas ocasiones varios miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, las expresiones tan vagas que recogía la definición legal de este delito —como el desacato a los deberes cívicos, o la preparación moral de una invasión extranjera— hacían imposible el cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley en materia penal y ponían en riesgo el ejercicio de las principales libertades constitucionales. La Sala Penal de la Corte fijó su postura al respecto en febrero de 1961, tras adoptar en su integridad un proyecto de sentencia elaborado por el ministro Juan José González Bustamante. El caso en cuestión se refería a un trabajador de la estación del ferrocarril en Mazatlán, que había sido acusado de colocar clavos en los cambios de vía para impedir la circulación de los trenes. Lo interesante de esta ejecutoria es que en ningún momento analiza explícitamente los problemas de constitucionalidad del delito de disolución social, sino que se limita a parafrasear las exposiciones de motivos de los presidentes Ávila Camacho y Alemán, y a verificar la aplicabilidad de este delito a la situación concreta del acusado. A juicio del ministro, esta figura era necesaria en un “ambiente mundial de constante zozobra e inquietud”, y por ello los amparos debían negarse mientras no se demostrara una aplicación incorrecta del código. Los trabajadores, añadió, tenían derecho a defender sus intereses, pero éste no comprendía la realización de actos capaces de quebrantar económicamente al país.

El 18 de septiembre de 1968, en pleno choque entre el gobierno federal y el movimiento estudiantil, el exministro y por entonces senador y catedrático González Bustamante concedió una entrevista al periódico *El Universal*, en la que llamó a preservar el delito de disolución social y abundó en las razones que le habían llevado a sostener su validez en 1961. En su opinión, este tipo penal era equivalente al principio de legítima defensa, pues en su ausencia “cualquier grupo de revoltosos” podía atentar impunemente contra el Estado. A modo de ejemplo, y sin sonrojarse en lo más mínimo, el senador subrayó que los nazis habrían podido sojuzgar a México “de no mediar esa importante medida legislativa”. Como profesor de la Facultad de Derecho, González Bustamante reconocía que la Constitución contemplaba ciertos derechos de libertad y protesta política, pero precisó que éstos terminaban cuando se proferían “injurias contra la autoridad” y se exigía “la separación de uno o más funcionarios importantes”. El exministro hizo notar que el delito de disolución social no se había aplicado recientemente gracias a “la forma de ser consecuente, prudente y ecuaníme de don Gustavo [Díaz Ordaz]”, tras lo cual advirtió que había llegado el momento de someter penalmente a tantos “alborotadores” y “jóvenes sin bandera” que malgastaban “el dinero del pueblo” en “reuniones tumultuarias en las que se ofende e injuria”. El ejército y la policía cumplieron este deseo un par de semanas más tarde, al disolver por la fuerza el último mitin del Consejo Nacional de Huelga en la plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco. El número exacto de muertos y desaparecidos todavía se desconoce.

Al igual que había sucedido con los ferrocarrileros y con otros presos políticos de la época, el Poder Judicial Federal negó todos los amparos solicitados por los estudiantes aprehendidos durante el otoño de 1968. Para fortuna de éstos, el delito de disolución social fue derogado a petición del aún presidente electo Luis Echeverría en julio de 1970, lo que permitió a los condenados por esta falta solicitar su liberación inmediata. Lo

que no debe perderse de vista, sin embargo, es que la desaparición de esta figura no suavizó las prácticas represivas del régimen. Por el contrario, durante la década de 1970 el Estado mexicano —siguiendo el mismo patrón de otras dictaduras del continente— aplicó una estrategia de “guerra sucia” contra los grupos radicales de izquierda que surgieron en distintas partes del país tras el fracaso del movimiento estudiantil. Según consta en el informe elaborado por la extinta Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado en 2006, al menos 480 personas fueron asesinadas o desaparecidas por el ejército (la mayor parte en el estado de Guerrero) y un número todavía mayor sufrieron torturas, detenciones ilegales y hostigamientos en el marco de las operaciones de contrainsurgencia autorizadas ilegalmente por los gobiernos de Echeverría y López Portillo. Ni la justicia federal ni las administraciones posteriores ayudaron a los familiares de los desaparecidos o iniciaron procesos en contra de los responsables, por lo cual muchos de estos casos tuvieron que ser reabiertos por distintas instancias internacionales de derechos humanos varias décadas más tarde.

A la luz de lo expuesto hasta ahora, resulta imposible sostener que la Suprema Corte encabezó un auténtico poder independiente durante los años del autoritarismo. Su verdadera función política fue la de legitimar las principales decisiones provenientes del Ejecutivo, adaptando sus interpretaciones de la Constitución a las directrices y necesidades del momento. Dicho esto, no está de más preguntarse por qué los tribunales federales nunca dejaron de recibir solicitudes de amparo: ¿las preocupantes cifras del rezago no son también un signo de que, para ciertos temas, la gente seguía confiando en la Corte? Si se toma en cuenta que la inmensa mayoría de los amparos concedidos durante estas décadas se referían a violaciones de los artículos 14 y 16 constitucionales, es posible distinguir con mayor claridad los dos ámbitos donde, pese a todo, la justicia federal sí tuvo una incidencia positiva: en primer lugar, la revisión de sentencias judiciales por vía del amparo direc-

to, que a veces permitía corregir graves injusticias cometidas por los tribunales ordinarios; y en segundo, el control de numerosos actos cotidianos de la administración, que no siempre se llevaban a cabo conforme a lo dispuesto en la ley. La gran virtud del artículo 16, en efecto, es que no obliga a los jueces federales a revisar en lo sustantivo las políticas del gobierno: sólo exige que su implementación se lleve a cabo mediante actos debidamente fundados y motivados por las autoridades competentes. No es un recurso despreciable en un régimen autoritario.

Los estudios de Rodrigo Meneses sobre la regulación del comercio ambulante en la Ciudad de México ilustran bien la utilidad del juicio de amparo como medio para remediar algunos abusos ordinarios de las autoridades administrativas. Como explica este autor, entre 1940 y 1970 la capital del país tuvo que adaptarse rápidamente al crecimiento demográfico y a las necesidades de una economía industrial y de servicios, lo cual obligó, entre otras cosas, a reordenar los usos del espacio urbano. Uno de los grupos que más resintió las nuevas políticas fue el de los comerciantes callejeros, que fueron forzados a reubicarse como locatarios en los mercados públicos o a tramitar licencias para vender sus productos en ciertas áreas de la ciudad. Aunque existían reglas para ello, el gobierno otorgaba o negaba dichas licencias de manera discrecional, y los policías exigían una “mordida” a los ambulantes para dejarlos en paz en las calles bajo su vigilancia. Muchos de estos abusos se resolvían de manera irregular, negociando acuerdos con las autoridades, pero también hubo numerosos casos que llegaron al conocimiento de la justicia federal. Las cifras que ofrece Meneses llaman la atención: si durante la gestión de Javier Rojo Gómez (1940-46) los ambulantes ganaron el 39% de sus litigios, este porcentaje subió a 66% durante el largo periodo del “regente de hierro”, Ernesto Uruchurtu (1952-66). A lo largo de estas décadas la Corte sostuvo que los policías solamente podían aplicar las normas vigentes del comercio callejero, no establecerlas a su antojo, y que las autoridades

capitalinas siempre debían justificar sus razones para restringir el número de permisos a los vendedores ambulantes, dando a conocer “los preceptos legales en que se apoyan sus órdenes”.

En 1965, el entonces director de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y futuro rector de la UNAM, Pablo González Casanova, publicó uno de los mejores análisis de la democracia realmente existente en el México de mediados del siglo xx. El tono de la obra era muy equilibrado, pues, por un lado, reconocía las múltiples “simulaciones” y excesos del régimen, y, por el otro, celebraba que la violencia extrema de la Revolución fuera cosa del pasado. Con ese telón de fondo, González Casanova afirmó que la Suprema Corte servía para “darle mayor estabilidad” a las políticas del Ejecutivo y, sobre todo, para “dar esperanza, a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos”. La Corte, en otras palabras, desempeñaba un papel modesto pero indispensable en un orden político que seguía fundando su legitimidad en la Constitución de 1917. El amparo podía ser un lujo para amplios segmentos de la sociedad, pero su simple permanencia era un signo de que la arbitrariedad y la corrupción no siempre lograban tener la última palabra. Lo que González Casanova no pudo advertir en 1965, sin embargo, es que aquella Corte tan timorata sólo podía funcionar dentro un régimen que gozaba de cierto respaldo popular gracias a su capacidad de asegurar niveles básicos de bienestar para la mayor parte de la población. Cuando este piso mínimo de protección económica se desplomó con la crisis financiera de 1982 y el viraje neoliberal posterior, la Suprema Corte comenzaría a desprestigiarse hasta el punto de ser necesario reinventarla de nuevo.

CRISIS Y RENOVACIÓN (1982-1994)

El 1 de septiembre de 1982, durante su último y más dramático informe de gobierno, el presidente José López Portillo exclamó que había llegado la hora de “seguir haciendo la Revolución desde las instituciones” y anunció la inmediata nacionalización de la banca para imponer el control de cambios y frenar de esa manera la fuga de capitales que estaba desequilibrando las cuentas nacionales. Aunque el presidente asumió la responsabilidad “del timón, pero no de la tormenta”, lo cierto es que esta decisión remataba dos sexenios de mal manejo de las finanzas públicas. Desde los años de Echeverría, el gobierno federal había incrementado dramáticamente sus gastos sin reformar el sistema fiscal, financiándose con el crédito exterior y, a partir de 1977, con los ingresos obtenidos gracias al descubrimiento de grandes reservas de crudo en la Sonda de Campeche. López Portillo llegó a decir que el mayor reto de México sería “administrar la abundancia”, pero la caída de los precios internacionales del petróleo en 1981 y la feliz continuación del derroche gubernamental llevaron a un callejón sin salida en agosto de 1982, cuando la Secretaría de Hacienda no tuvo más remedio que anunciar la suspensión del pago de la deuda externa. La pérdida masiva de confianza en el timón presidencial empujó a muchos ahorradores a sacar su dinero del país y esto disparó a su vez los niveles inflacionarios y el ritmo de la devaluación del peso. La expropiación bancaria fue entonces una medida desesperada (e inútil) para evitar el naufragio inminente de la economía. El “desarrollo compartido” había terminado.

El sucesor de López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado, inició su sexenio con la encomienda de “administrar la crisis” y con solemnes promesas de “renovación moral”. Como el Estado mexicano se vio forzado a contratar deudas de emergencia, el nuevo presidente tuvo que aceptar las condiciones de los organismos financieros internacionales y sumarse al viraje neoliberal en boga, promovido por Estados Unidos y Gran Bretaña. En una nuez, el neoliberalismo es una doctrina que defiende al libre mercado como el mecanismo más eficiente para asignar los recursos de una sociedad y que por ello desconfía de la intervención del Estado en la economía —cuando mucho, lo convierte en un gendarme de los derechos de propiedad—. Traducido a políticas concretas, se trata de un programa que exige la reducción del gasto gubernamental, la privatización de las empresas y recursos públicos, la desregulación de las actividades económicas y la mayor apertura posible de los mercados nacionales. Si bien no era una ideología novedosa en los años ochenta, el agotamiento de los estados de bienestar en todo el mundo y el desarreglo escandaloso de las economías desarrollistas —de lo cual México era un auténtico modelo— convirtió al neoliberalismo en la panacea favorita de las tecnocracias del continente. Así, en lugar de privilegiar el crecimiento y la redistribución, a partir de 1983 las prioridades presidenciales serían controlar la inflación, adelgazar el sector paraestatal y liberar a las fuerzas productivas de todas sus ataduras. La “mano invisible” tomaría el lugar de la vieja Revolución.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-88), el gobierno se deshizo de más de la mitad de sus empresas, disminuyó notablemente la brecha entre gastos e ingresos, e incorporó a México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), poniendo fin a cuatro décadas de proteccionismo. El costo social de dichas medidas fue altísimo, ya que cayeron los salarios reales y mucha gente perdió su empleo, lo cual se tradujo en el crecimiento de la economía informal y en un repunte inédito de la delincuencia. Para colmo, la inflación aumentó de nuevo en 1986

y siguió triturando los ahorros de las clases medias. Fue en ese contexto que empezaron a crecer dos fuerzas opositoras de signo contrario: por un lado, el Partido Acción Nacional (fundado en 1939), liberal en lo económico y conservador en lo social, ganó nuevos adeptos entre los empresarios y profesionistas cansados de la gestión politizada de la economía, particularmente en el centro y el norte del país; por el otro, el PRI sufrió la escisión de una “Corriente Democrática” liderada por el hijo del expresidente Cárdenas y por entonces gobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, cuya principal demanda era el retorno a los principios nacionalistas e intervencionistas del Estado posrevolucionario. Las elecciones federales de 1988 fueron las más reñidas desde 1940: aunque el vencedor fue el abanderado del PRI, Carlos Salinas de Gortari, los resultados oficiales otorgaron el 31% de los sufragios a Cárdenas (quien fue postulado por un “Frente Democrático Nacional”) y un 17% a Manuel Clouthier, candidato del PAN. Es probable que la diferencia entre el PRI y sus rivales haya sido más estrecha, pero las propias cifras oficiales evidenciaron un desgaste notorio del sistema.

Más carismático y ambicioso que De la Madrid, el presidente Salinas logró finalmente reducir la inflación y, con el apoyo del PAN, impulsó todavía más la agenda neoliberal. Su administración privatizó nuevamente la banca comercial, vendió la compañía telefónica del Estado y otras empresas estratégicas (de manera bastante opaca), y negoció con éxito la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entró en vigor en 1994. Sus principales triunfos, sin embargo, fueron las reformas constitucionales que confirmaron la muerte del proyecto revolucionario y la nueva identidad modernizadora del régimen priista. En materia económica, la reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 puso fin al reparto agrario y flexibilizó el régimen de propiedad ejidal para incentivar una mayor inversión privada en el campo. Bajo las nuevas reglas, los ejidatarios podrían enajenar sus parcelas y asociarse con la iniciativa privada para el mejor

aprovechamiento de sus recursos; todas las disputas relacionadas con la tenencia de la tierra se resolverían ahora por “tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción”, y ya no por el Ejecutivo. Con un espíritu similar, la reforma del 20 de agosto de 1993 al artículo 28 de la Constitución estableció que el Banco de México sería “autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración”, y tendría por misiones centrales regular los servicios de intermediación financiera y “procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional”.

La liberalización de la economía fue acompañada de una reforma política más significativa que la de 1977. Gracias a la reforma constitucional del 6 de abril de 1990, la antigua comisión de la Secretaría de Gobernación encargada de organizar las elecciones fue reemplazada por un organismo autónomo denominado Instituto Federal Electoral, el cual estaría integrado por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de los partidos políticos nacionales, así como por “consejeros magistrados” sin filiación partidista. Junto al IFE nació también un Tribunal Federal Electoral, cuya misión sería garantizar el principio de legalidad en las elecciones federales (cabe señalar que sus resoluciones posteriores a los comicios no eran definitivas, ya que podían ser revisadas y modificadas por los colegios electorales). Y por si quedaba alguna duda de la vocación liberal del gobierno salinista, la reforma constitucional del 28 de enero de 1992 reconoció la personalidad jurídica de las iglesias y las asociaciones religiosas, mismas que ahora tendrían la capacidad de adquirir, poseer o administrar los bienes “indispensables para su objeto”, así como una plena autonomía en su vida interior. Esta reforma enfrentó fuertes resistencias dentro del PRI y mantuvo por ello algunas limitaciones importantes a los derechos políticos de los ministros de culto, como la prohibición de realizar proselitismo a favor o en contra de cualquier partido.

El viraje neoliberal y la incipiente apertura democrática tuvieron como telón de fondo la crisis general del régimen desatada por el colapso de las finanzas públicas en 1982. No es casual,

entonces, que estos cambios coincidieran con una mutación del perfil profesional dominante en los niveles más altos de la élite política nacional: si durante casi medio siglo la administración pública había sido dirigida por abogados, en su mayoría egresados de la Facultad de Derecho de la UNAM, a partir del sexenio de Miguel de la Madrid este lugar privilegiado sería ocupado por economistas, muchos de ellos con doctorados en las universidades extranjeras que más promovieron la ortodoxia neoliberal. Esta mutación convirtió a los abogados del régimen en formalizadores —y ya no arquitectos— de las grandes decisiones del Estado, mas no implicó necesariamente un abandono de la administración de justicia. Por el contrario, como el neoliberalismo subraya que una judicatura fuerte es necesaria para el buen funcionamiento de una economía de mercado, los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas multiplicaron los recursos del Poder Judicial Federal, cuyo presupuesto pasó del 0.07 al 0.6% del gasto total de la Federación entre 1982 y 1994. Este incremento permitió duplicar el número de juzgados y tribunales federales e incluso aumentar el sueldo de sus funcionarios (cosa notable en tiempos de austeridad), pero no fue complementado por un esfuerzo real para asegurar su independencia. Salvo por la supresión de la facultad del Ejecutivo para solicitar al Congreso la destitución de los juzgadores federales (1982) y las reformas orgánicas de 1983 y 1987, la Suprema Corte no sufrió mayores cambios y siguió haciendo *business as usual*.

Al igual que había sucedido en 1951 y 1967, el común denominador de las reformas judiciales de los años ochenta fue la reorganización de competencias dentro del Poder Judicial Federal para reducir la carga de trabajo de la Corte y facilitar su especialización en asuntos propiamente constitucionales. La enmienda de la Ley de Amparo promulgada en diciembre de 1983 fue más bien modesta, pues simplemente facultó a las salas penal, civil y laboral de la Corte para que, de manera discrecional, reenviaran a los tribunales colegiados aquellos asuntos carentes

de trascendencia social, o bien atrajeran aquéllos especialmente relevantes. Las reformas de agosto y diciembre de 1987, realizadas a nivel constitucional, reiteraron la facultad de la Corte para atraer los amparos directos “que por sus características especiales así lo ameriten”, ya fuera por iniciativa propia o a petición de un tribunal colegiado o del procurador general de la República. Asimismo, estas reformas dispusieron que, en los juicios de amparo, las sentencias de los jueces de distrito o de los tribunales colegiados sólo podrían ser revisadas por el máximo tribunal cuando en éstas se hubiera interpretado expresamente un precepto de la Constitución, o bien cuando se hubiera impugnado la constitucionalidad de un tratado internacional, una constitución local, una ley federal o estatal, o un reglamento expedido por el presidente de la República o un gobernador.

La exposición de motivos de las reformas de 1987 enfatizó que la Suprema Corte era un “tribunal constitucional” dedicado exclusivamente a la “salvaguarda de la Ley Fundamental”. La verdad sea dicha, la Corte mexicana seguía careciendo de los poderes y la autoridad social de otros tribunales constitucionales (como el español o el italiano, que sí podían hacer declaraciones de inconstitucionalidad con efectos generales), y para colmo fue sobrecargada de labores administrativas que distrajeron aún más la atención de los ministros. A partir de aquel año, el Pleno de la Corte tendría la facultad de determinar el número, jurisdicción territorial, distribución en circuitos y especialización por materia de los jueces y tribunales federales, tareas que hasta entonces habían estado a cargo del Poder Legislativo. De igual manera, el Pleno podría emitir acuerdos generales para distribuir los asuntos entre el Pleno y las distintas salas, teniendo siempre como meta “la mayor prontitud de su despacho”. Las reformas también ampliaron la duración inicial de los nombramientos de jueces y magistrados, que subió de cuatro a seis años, y prohibieron que los juzgadores federales —incluyendo a los ministros— desempe-

ñarían cualquier encargo público o privado, salvo aquéllos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

El sexenio de Carlos Salinas fue prolífico en reformas, excepto en la rama judicial. Entre diciembre de 1988 y noviembre de 1994 los únicos cambios importantes en este ámbito fueron la creación de tribunales especializados en materia agraria y electoral, y, sobre todo, el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990. Esta última surgió tras el asesinato de una activista de Sinaloa, la abogada Norma Corona Sapién, que había denunciado públicamente la colusión entre narcotraficantes y policías ministeriales en dicha entidad. Como el presidente Salinas no quería involucrar al Poder Judicial y al mismo tiempo necesitaba demostrar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial que su gobierno estaba comprometido con el Estado de derecho, impulsó la constitución de un órgano administrativo *sui generis* cuyas funciones serían recibir e investigar quejas sobre presuntas violaciones de derechos humanos y emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades implicadas. Para efectos de nuestro relato, el aspecto más interesante de la introducción de la CNDH es el deseo de evitar la presencia de la Suprema Corte en un área que natural e históricamente le correspondía: ¿por qué Salinas se inclinó por esta solución en lugar de reformar —o utilizar— la facultad de investigación que ya estaba prevista en el artículo 97 constitucional? A mi juicio, la respuesta tiene que ver con el enorme desprestigio que arrastraba el máximo tribunal tras casi 60 años de sometimiento al Ejecutivo y especialmente tras una década de escándalos continuos.

Podría decirse que la Corte entró a la era de la crisis con el pie izquierdo, sin reparar en la magnitud del malestar social provocado por las decisiones económicas de López Portillo. El 22 de septiembre de 1982, un grupo de 21 banqueros solicitó el amparo de la justicia federal contra el decreto expropiatorio

de sus empresas. La demanda fue elaborada por dos abogados muy reconocidos, Vicente Aguinaco Alemán y Ramón Sánchez Medal, quienes reclamaron la inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación y además alegaron violaciones a la libertad de trabajo de sus clientes y al principio de igualdad ante la ley (pues el decreto no había afectado a los bancos de capital mixto). Sus probabilidades de ganar eran remotas y el caso se volvió una misión imposible tras la reforma del 17 de noviembre al artículo 28 constitucional, mediante la cual se estableció que la prestación del servicio público de banca y crédito correspondería únicamente al Estado. En realidad, lo único que esperaban los banqueros era un proceso justo y la oportunidad de disputar las fechas de pago de su indemnización. La Corte, sin embargo, cerró filas con el gobierno sin esperar siquiera al desahogo del juicio: el 15 de octubre de 1982, un mes antes de la reforma del artículo 28, el entonces presidente del tribunal, Mario G. Rebolledo, afirmó que “las reclamaciones de los exconcesionarios de la banca privada” estaban “fuera de la realidad, pues sus reclamos desde el punto de vista jurídico no procederán”. Esta declaración imprudente fue criticada por la Barra Mexicana de Abogados, que con toda razón reprochó la falta de imparcialidad e independencia de la Corte en un tema tan delicado.

El amparo de los banqueros fue sobreseído por los ministros en noviembre de 1983, con el argumento de que el juicio de amparo no podía utilizarse para combatir una reforma de la Constitución. Mientras la Corte discutía este asunto, el abogado Ignacio Burgoa interpuso otra demanda de amparo sumamente incómoda para el Poder Judicial, en la que pidió, con fundamento en el derecho constitucional a la información (reconocido apenas en 1977), que la Secretaría de Hacienda le facilitara el acceso a toda la documentación relacionada con los empréstitos internacionales contratados por el gobierno de López Portillo. Lo que pretendía Burgoa era exhibir la responsabilidad del expresidente en el crecimiento descomunal de la deuda externa durante su sexenio,

pero de nueva cuenta se topó con una judicatura poco dispuesta a exigirle cuentas al Ejecutivo. En su sentencia del 15 de abril de 1985, la Sala Administrativa resolvió que el derecho invocado no daba a los gobernados la posibilidad de obtener información de los órganos del Estado en cualquier momento: conforme a la legislación entonces vigente, la Secretaría de Hacienda sólo tenía la obligación de divulgar periódicamente aquellos datos que fueran “relevantes” para el “mejor entendimiento” de la deuda pública. Citando la exposición de motivos de la reforma política de 1977, la Sala subrayó que el derecho a la información sólo obligaba al Estado a garantizar que las opiniones de los partidos se manifestaran en los medios de manera regular.

Aún más que sus decisiones abiertamente sesgadas en favor del gobierno, las frecuentes noticias escandalosas sobre la Corte y el Poder Judicial fueron la principal razón del deterioro de su imagen pública durante los años ochenta. Un primer grupo de escándalos provino de las indiscreciones y antecedentes de algunos ministros. En 1981, por ejemplo, un ministro jubilado, Alfonso Guzmán Neyra, y el entonces presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Salvador Martínez Rojas (quien llegaría a la Corte en 1982), participaron en un pomposo reconocimiento público al jefe de la policía de la Ciudad de México, Arturo Durazo Moreno, a quien concedieron la “Legión de Honor Nacional”. Aunque la corrupción y los excesos faraónicos de Durazo eran del dominio público, sus crímenes sólo fueron investigados hasta que concluyó el sexenio de su amigo López Portillo. Durazo terminó en la cárcel y sus dos aduladores del Poder Judicial fueron expulsados de la Legión de Honor en 1985. Por si esto fuera poco, a fines de aquel año el presidente De la Madrid fue duramente cuestionado por haber designado como ministra a la procuradora de Justicia del Distrito Federal, Victoria Adato Green, una elección desafortunada considerando que el reciente terremoto del 19 de septiembre había revelado la existencia de una cárcel clandestina —con varios cuerpos torturados— entre

los escombros de la procuraduría. De igual manera, en julio de 1988 el PAN y la Barra Mexicana de Abogados demandaron ante el Congreso la instrucción de juicio político a la exsecretaria general del PRI y por entonces ministra Irma Cué Sarquis, quien durante el proceso electoral apenas concluido había suscrito un manifiesto partidista e incluso acudió a la celebración de la victoria de Carlos Salinas (como era de esperarse, la demanda no prosperó).

Un segundo grupo de escándalos nació de los problemas administrativos del Poder Judicial Federal. De entrada, el incremento del presupuesto y del número de órganos jurisdiccionales enturbió las negociaciones entre los ministros a la hora de promover a sus respectivas clientelas. Los conflictos se volvieron más frecuentes, surgieron facciones al interior del Pleno y además aumentó el número de jueces que carecían de la formación necesaria, lo cual provocó, a su vez, un mayor número de quejas sobre su labor. No obstante la gravedad de estos problemas, el incidente administrativo que recibió más atención de la prensa fue la destitución ilegal del juez de distrito Efraín Polo Bernal en noviembre de 1985. Este juez se había vuelto famoso por sus amparos contra el decreto de control de cambios de 1982 y contra el programa de canje de placas promovido por el regente Carlos Hank González, pero colmó la paciencia del gobierno cuando suspendió temporalmente la cancelación del registro del Partido Social Demócrata. Polo Bernal recibió amenazas de la Secretaría de Gobernación y fue presionado por algunos ministros para que presentara su renuncia, pero como estas maniobras no lograron su cometido, el Pleno de la Corte decidió destituirlo con el pretexto de que tenía otro empleo. Aún si esto hubiera sido cierto, el juez había sido ratificado en 1984 y por lo tanto sólo podía ser cesado por el Congreso. El PAN exigió que los ministros responsables de esta violación abierta de la Constitución fueran sometidos a juicio político, pero su propuesta fue rechazada por los diputados.

El tercer grupo de escándalos, todavía más preocupante, estaba relacionado con la influencia del narcotráfico en el Poder Judicial. Para entender este punto es necesario aclarar primero que la producción y el contrabando ilegal de estupefacientes —principalmente marihuana y opio— eran actividades bien arraigadas en el país, sobre todo en los estados del noroeste. Como explica Alan Knight, los tres rasgos característicos del negocio ya estaban definidos desde la década de 1920: la demanda norteamericana como su principal motor, el uso ocasional de la violencia, y la complicidad entre narcotraficantes y autoridades. Lo que cambió en los años ochenta no fue dicha estructura, sino la magnitud y extensión del fenómeno. Por un lado, la demanda de drogas en Estados Unidos se había disparado desde la década de 1960 y dos décadas más tarde ya no podía satisfacerse con el suministro proveniente de Asia, Europa y el Caribe, pues las medidas de vigilancia adoptadas por aquel país hicieron cada vez más difícil el tráfico a través de dichas rutas. Obviamente, la combinación de una demanda en ascenso y una oferta insuficiente sirvió de catalizador para la expansión de las mafias que operaban en la frontera. Por otro lado, la crisis económica favoreció la penetración del narcotráfico en numerosas comunidades, donde su presencia significaba muchas veces la única fuente de inversión y empleo. El crecimiento de esta industria multiplicó la corrupción en todos los niveles del Estado, y los jueces federales no fueron inmunes a la presión de las bandas y de sus protectores en el gobierno.

La Corte comenzó a recibir más denuncias sobre este problema desde mediados de la década de 1970 y sus respuestas no fueron consistentes. En 1976, por ejemplo, el Pleno aceptó la renuncia de tres magistrados de Sonora que habían sido acusados de proteger a un grupo de narcotraficantes. Diez años más tarde, los ministros no concedieron ese privilegio y destituyeron de manera fulminante a un magistrado de Coahuila que había ordenado la liberación de todos los integrantes de una banda sin notificar previamente al Ministerio Público. Otro caso complicado se pre-

sentó en 1988, cuando el entonces presidente de la Corte, Carlos del Río, forzó la dimisión de un juez de distrito de Sonora que había admitido una demanda civil por difamación en contra del cónsul estadounidense en Hermosillo. Lo peculiar de dicha demanda es que había sido promovida por el abogado defensor del narcotraficante Rafael Caro Quintero, quien en 1985 había torturado y asesinado a un agente encubierto de la DEA (la oficina antidrogas de Estados Unidos) y desatado con ello una crisis diplomática sin precedentes. Aunque había motivos para sospechar la existencia de algún vínculo entre el juez y la defensa de Caro Quintero, el presidente de la Corte intervino por razones fundamentalmente políticas: el ministro Carlos del Río deseaba convertirse en embajador y le parecía intolerable que un miembro del poder a su cargo hubiera admitido una demanda que, en su opinión, podía complicar nuevamente la relación bilateral.

La fragilidad del Poder Judicial frente al narcotráfico quedó en evidencia con el asesinato del juez primero de distrito en Cuernavaca, Pedro Villafuerte Gallegos, el 20 de septiembre de 1987. Según consta en la prensa local y en la investigación que llevó a cabo la CNDH en 1990, Villafuerte había sido amenazado de muerte en enero de 1987 tras condenar a dos narcotraficantes oriundos del estado de Guerrero (quienes de todos modos salieron de la cárcel con el auxilio de sus custodios). El caso de ambos delincuentes estaba relacionado con otro asunto que también tenía que decidir este juez: el proceso del piloto estadounidense de una avioneta privada que en julio de 1986 había realizado un aterrizaje forzoso cerca de Tequesquitengo, dentro de la cual se descubrió un cargamento de armas destinado al municipio donde la organización de los narcotraficantes prófugos tenía su base de operaciones. El piloto había responsabilizado al gobernador de Morelos y expresidente nacional del PRI, Lauro Ortega, por la misteriosa desaparición de la avioneta confiscada y su cargamento, y aparentemente deseaba darle más información al juez. El piloto murió apuñalado en su celda del reclusorio el 16 de septiembre y cuatro días después

Villafuerte fue ejecutado por dos sicarios en la puerta de su casa. La Suprema Corte protestó con fuerza este asesinato —el primero de un juzgador federal en todo el siglo— pero no consiguió nada. Dos reclusos que también tenían información murieron el mismo día en que se entrevistaron con el comandante local de la Policía Judicial Federal y el director de la Policía Judicial de Morelos, y la averiguación previa de estos crímenes fue archivada por la Procuraduría de Justicia del estado. Los narcotraficantes acusados del homicidio fueron reaprehendidos varios años más tarde, pero sus cómplices en el gobierno permanecieron impunes.

De entre todos los escándalos judiciales de la década de 1980, el que más impactó a la opinión pública fue la confabulación de dos magistrados de circuito con los abogados de Alejandro Braun Díaz, un empresario de Acapulco que en 1987 había sido condenado a 30 años de prisión por el secuestro, violación y asesinato de una menor de edad. Los hechos del caso eran espeluznantes. El 21 de octubre de 1986, la niña Merle Yuridia Mondáin, de apenas seis años, salió a pasear con su perrito y no regresó a su casa. Sus padres reportaron la desaparición inmediatamente y cinco días más tarde su cadáver fue encontrado en un terreno baldío; la autopsia reveló que la niña había sido drogada, violada y estrangulada. Las circunstancias de la desaparición condujeron a la residencia de Alejandro Braun, donde la policía encontró material pornográfico extremo y el moño que llevaba la niña el 21 de octubre. Braun y su mozo fueron detenidos, y el primero confesó la autoría del crimen. Ambos fueron condenados en primera instancia y su sentencia fue confirmada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero. El abogado de Braun interpuso una demanda de amparo contra dicho fallo y el 8 de diciembre de 1988, a los tres días de recibir el asunto, dos magistrados del Tribunal Colegiado de Chilpancingo, Eufemio Zamora y Gilberto Arredondo, ordenaron la liberación inmediata de Braun por falta de pruebas. Al salir de la cárcel, Braun fue trasladado en helicóptero a la Ciudad de México y de ahí partió

hacia Chile, donde se le perdió el rastro. Su absolución desató la ira popular, lo que obligó a la Cámara de Diputados a iniciar un juicio de responsabilidad en contra de los dos magistrados.

Durante los primeros días del escándalo, el presidente de la Corte, Carlos del Río, sostuvo que el fallo de los magistrados había sido correcto y que no había prueba alguna de que éstos hubieran sido sobornados. Sus declaraciones ante la prensa fueron contundentes: “Mucha gente que durante muchos años fue señalada como corrupta, murió pobre. Sólo hay dos cosas que no se pueden esconder, lo pendejo y lo ratero”. El 12 de enero de 1989, sin embargo, el Pleno se desmarcó de esta postura y ordenó la destitución de los dos magistrados, quienes fueron sometidos a proceso. Casi al mismo tiempo, un ministro que había tenido conocimiento del caso, Ernesto Díaz Infante, solicitó una licencia temporal y finalmente renunció al cargo el 1 de febrero de 1990. Zamora y Arredondo fueron sentenciados por el delito de cohecho el 11 de octubre de ese mismo año y dos meses más tarde Carlos del Río renunció a la presidencia de la Corte, alegando problemas de salud. Las investigaciones posteriores revelaron que el ministro Díaz Infante había sido el eje de toda la trama, pues él fue quien presionó a los magistrados para liberar a Braun después de recibir un soborno de medio millón de dólares del abogado defensor. En noviembre de 1993 un juez federal ordenó la detención del exministro, pero éste se dio a la fuga y se estableció en Texas, donde fue capturado por la Interpol en el año 2001. Díaz Infante fue condenado inicialmente a ocho años de prisión, pero en 2004, por su avanzada edad, se le permitió enfrentar el juicio en su contra bajo arraigo domiciliario, hasta que falleció en 2006.

El caso Braun terminó de sepultar el poco prestigio que aún conservaba el máximo tribunal a principios de la década de 1990. Tras la renuncia de Carlos del Río, los ministros trataron de hacer un control de daños eligiendo como su presidente a Ulises Schmill, quien había llegado a la Corte en 1985 con un perfil más bien técnico: la mayor parte de su carrera había trans-

currido en el servicio diplomático, la Secretaría de Hacienda y el Tribunal Fiscal de la Federación, y tenía una excelente reputación académica por sus obras de teoría del derecho. Desafortunadamente, su nueva posición en la Corte no bastó para revertir la pésima imagen pública del Poder Judicial Federal y durante su presidencia continuaron los rumores acerca del faccionalismo dentro del Pleno y la corrupción de algunos ministros. Lo peor de todo era que este deterioro de la judicatura se asumía como algo casi natural. En febrero de 1991, por ejemplo, un ministro jubilado, Manuel Rivera Silva, concedió una entrevista al diario *El Nacional* y reconoció abiertamente que “en varias ocasiones el Ejecutivo, soslayando sus límites legales, indebidamente ha hecho indicaciones que algunos ministros, con gran quebranto de sus funciones, han recogido”. En otro país una declaración de esta naturaleza habría desatado un gran escándalo, pero en el México salinista no pasó de una conversación anecdótica. Dos años más tarde, en otra entrevista concedida al mismo diario, la ministra Victoria Adato fue interrogada sobre la necesidad de fortalecer a la Corte para garantizar el equilibrio de poderes. Su respuesta ilustra el grado de autocomplacencia que prevalecía entonces entre los miembros del tribunal:

Si consideramos que la función de la Corte es calificar la constitucionalidad de los actos de autoridad y de las leyes que nos rigen, yo puedo asegurarle que la Suprema Corte ha cumplido cabalmente esta función. La paz social que disfruta México es la mejor prueba.

El 1 de enero de 1994, a los siete meses de la publicación de esta entrevista, el país amaneció con la noticia de un levantamiento armado en el estado de Chiapas, encabezado por el autodenominado “Ejército Zapatista de Liberación Nacional”. Aunque el neozapatismo sería identificado más tarde con la reivindicación multicultural de los derechos indígenas, el primero de sus manifiestos enfatizaba el saqueo de las riquezas naturales

de la nación y convocaba a derrocar una “dictadura” a la que no le importaba “que estemos muriendo de hambre y enfermedades curables, [y que no tengamos] absolutamente nada, ni un techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación”. El levantamiento fracasó en sus objetivos militares, pero fue un éxito extraordinario en términos mediáticos: justo cuando el gobierno de Salinas celebraba la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio —y con ello la incorporación de México al tren del “primer mundo”—, el EZLN recordó a la opinión mundial cuántos millones de mexicanos carecían de los bienes más elementales y cuán ficticia era la modernización democrática que presumía la propaganda oficial. “Chiapas” se convirtió en sinónimo de todas las desigualdades y abusos en que se fundaba la dominación priista. El presidente supo reconocer el costo internacional de una respuesta exclusivamente represiva y el 12 de enero instruyó al ejército que suspendiera los combates a fin de iniciar una negociación con los rebeldes.

La súbita irrupción del EZLN sacudió la confianza de la clase política en el liderazgo de Salinas y reavivó la temporada electoral en curso, en la que se enfrentaban nuevamente las tres grandes fuerzas de la contienda de 1988: el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), heredero del frente cardenista. A principios de marzo parecía que el gobierno estaba logrando salir de la peor crisis del sexenio, pero esta ilusión desapareció cuando el miércoles 23 de dicho mes fue asesinado en Tijuana el candidato del régimen, Luis Donaldo Colosio. El crimen ocurrió al finalizar un mitin en una colonia popular, en medio de cientos de personas, y la televisión difundió imágenes muy claras del pistolero detenido por la policía. El pésimo manejo de la situación durante las horas posteriores a los hechos abrió un mar de sospechas en el que se hundió todavía más la imagen del presidente modernizador: el sujeto que fue presentado a la mañana siguiente en la prisión de Almoloya no se parecía físicamente al que había sido capturado en Tijuana, y desde el principio la PGR explicó

el magnicidio como obra exclusiva de un “asesino solitario”, lo cual era difícil de creer. Consciente de la incredulidad pública, Salinas pidió al ministro Miguel Montes, amigo personal de Colosio, que se hiciera cargo de una fiscalía creada especialmente para investigar este incidente y descartar la posible existencia de una “acción concertada”. El ministro mantuvo la misma tesis del procurador, lo cual sólo reforzó la impresión generalizada de un complot maquinado en las más altas esferas del PRI.

Salinas deseaba mostrar una imagen de unidad partidista y por ello designó como nuevo candidato del PRI al exsecretario de Educación Pública y director de la campaña de Colosio, Ernesto Zedillo. Su perfil austero y tecnócrata no era precisamente el más indicado para una competencia electoral, pero el miedo preva-
ciente le favorecía y desempeñó muy bien su papel de candidato de la estabilidad en un momento de gran incertidumbre social. Aunque su plataforma daba continuidad a la de Salinas, Zedillo enfatizó la necesidad urgente de una “reforma del Estado”, la cual pasaba necesariamente por el saneamiento de la administración y procuración de justicia. El presidente de la Corte comprendió que se avecinaba un cambio importante y en mayo de 1994 estableció una comisión interna encargada de formular un proyecto de reformas al Poder Judicial, con lo que buscaba evitar que una futura iniciativa del próximo presidente afectara a los ministros en funciones. Las propuestas de esta comisión se limitaron a la introducción de algunos cambios al juicio de amparo, la ampliación de la vieja figura de la controversia constitucional (que sólo había sido utilizada en 63 ocasiones desde 1917) y la formación de un cuerpo permanente de cinco ministros dedicado exclusivamente a cuestiones administrativas. Inconforme con este proyecto, Zedillo decidió formar su propio grupo de trabajo con una agenda más ambiciosa y esperó a que concluyera el sexenio de Salinas para poner en marcha sus planes en esta materia.

Las elecciones federales del 21 de agosto de 1994 transcurrieron en un ambiente de zozobra, pero fueron definitivamente

más limpias que las de 1988. Zedillo ganó la presidencia con el 48% de los votos, muy por encima de sus dos contrincantes. Su celebración, sin embargo, no duró demasiado, pues el 28 de septiembre el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, fue asesinado por órdenes de un diputado de su propia bancada, lo que confirmó el avanzado nivel de descomposición del partido gobernante. Zedillo asumió la presidencia el 1 de diciembre y cuatro días después presentó ante el Congreso la iniciativa de reformas constitucionales al Poder Judicial que había preparado durante su campaña. A pesar de que esta iniciativa suponía la transformación más profunda del máximo tribunal desde 1934 y anticipaba la jubilación de todos sus integrantes, no se topó con una oposición significativa ni entre los legisladores ni en la prensa. Como ha señalado Silvia Inclán, la propuesta de Zedillo no obedecía a presiones internacionales ni tampoco al temor de una futura catástrofe electoral del PRI, pues dicha posibilidad no estaba en el horizonte a principios de diciembre de 1994. En realidad, la reforma judicial se inscribía en un esfuerzo más amplio para dotar al régimen de un piso mínimo de legitimidad democrática: el sistema político se había vuelto más plural y necesitaba de un árbitro imparcial y confiable, distinto al presidente de la República. Ese árbitro tenía que ser la Corte y para fortalecer su autoridad había que renovarla por completo.

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, el objetivo central de la reforma consistía en incrementar la “fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y seguridad”. El Estado de derecho era la mejor “garantía de convivencia pacífica” y para construirlo se necesitaba un Poder Judicial capaz de asegurar que “las autoridades actúen con apego a las normas” y “las discrepancias [sean] resueltas conforme a la ley”. A diferencia de los discursos tradicionales del PRI, que ensalzaban las “decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano” por su origen revolucionario y no por su vigencia efectiva, la iniciativa de Zedillo subrayaba que la Constitución debía ser una “norma

real” de convivencia, el “sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila”. Este cambio en el lenguaje oficial era de la mayor importancia: tras medio siglo de promover el culto ideológico a una Constitución que se burlaba en la práctica, ahora el gobierno describía a este documento como una norma de observancia obligatoria, la cual, a semejanza de cualquier otra ley, necesitaba de un tribunal dedicado a interpretar su significado y a resolver las controversias relacionadas con su aplicación. El presidente consideraba que una Corte verdaderamente suprema era indispensable para el “adecuado funcionamiento del régimen democrático”, y por ello proponía varios cambios de fondo a su estructura y facultades. Había llegado la hora de crear un auténtico tribunal constitucional:

Consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración con el fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.

Con este ideal en mente, Zedillo propuso en primer lugar reducir el número de ministros de 26 a 11, haciendo de la Corte “un órgano más compacto y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales”. La conformación de un tribunal con

estas características requería forzosamente de algunos ajustes al proceso de nombramiento de los ministros y a los requisitos constitucionales para acceder al cargo. La iniciativa propuso originalmente que los candidatos a ministro no podrían haber desempeñado altos cargos en los poderes Ejecutivo o Legislativo (secretario de Estado, gobernador, legislador federal, jefe del Departamento del Distrito Federal, jefe de departamento administrativo, procurador general o del Distrito) durante los seis meses anteriores al día de su nombramiento, y que el Senado tendría un plazo de 20 días para confirmar la designación con el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes. El decreto de reformas aprobado por el Congreso amplió ambos plazos, pues prohibió que los candidatos ocupen los cargos públicos mencionados durante el año anterior a su nombramiento y concedió al Senado un plazo improrrogable de 30 días para tomar su decisión. Asimismo, dicho decreto introdujo el sistema vigente de ternas para la elección de los ministros: en lugar de proponer a una sola persona, el Ejecutivo tiene que someter una terna de candidatos a consideración del Senado. Si éste la rechaza, es necesario que se presente una nueva terna. El Ejecutivo sólo puede hacer la designación directa cuando los senadores no resuelven en 30 días o rechazan su segunda propuesta, pero en ambos casos la elección tiene que hacerse a partir de la última terna presentada.

Además de lo anterior, la iniciativa estableció la obligación de someter a todos los candidatos a una comparecencia pública ante el pleno del Senado, suprimió la edad máxima de ingreso a la Corte y exigió que el título profesional (de abogado) de los ministros tenga al menos diez años de antigüedad. Para evitar que una Corte más experimentada terminara consagrando “un esquema rígido de interpretación constitucional”, la reforma limitó la permanencia de sus miembros a 15 años, aclarando, sin embargo, que su sustitución debía llevarse a cabo “de manera escalonada”. Conforme a los artículos transitorios del decreto de reformas, esto se lograría alterando el periodo de perma-

nencia de la primera generación de ministros de la nueva Corte: sin mediar renunciaciones o fallecimientos, dos ministros tendrían que retirarse en 2003, dos en 2006, dos en 2009, dos en 2012, y los tres restantes en 2015 (el Senado tendría que señalar a cuál bloque correspondería cada ministro al momento de votar su aprobación). Sin decirlo expresamente, la iniciativa también buscaba convertir el nombramiento de ministro en un cargo terminal, de modo que la Corte ya no fuera utilizada por sus integrantes como un trampolín para colocarse en otros rincones del sistema político. A tal efecto, el decreto de reformas estableció que los ministros jubilados tendrían “derecho a un haber por retiro” —el cual ha sido notoriamente generoso hasta el día de hoy— y también les prohibió que, durante los dos años siguientes a la fecha de su salida, actúen como abogados, patronos o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial Federal, o bien desempeñen los altos cargos públicos señalados en el párrafo anterior.

Dos de las contribuciones más importantes de la iniciativa de Zedillo fueron la ampliación de las controversias constitucionales (que ya existían pero no habían evolucionado en casi 80 años) y la introducción de la acción de inconstitucionalidad —un par de figuras indispensables para garantizar el equilibrio entre poderes—. Como ya se mencionó, en diciembre de 1994 nadie podía predecir que el PRI perdería el control del Congreso durante las elecciones intermedias y eventualmente la Presidencia de la República. Ambos escenarios eran difíciles de imaginar aún para los observadores mejor informados. Lo que sí podía preverse con cierta seguridad era el afianzamiento de una presencia opositora a nivel municipal, estatal y legislativo. Durante el sexenio de Salinas los partidos de oposición gobernaron cerca del 10% de los municipios del país y el PAN conquistó las gubernaturas de Baja California (1989), Guanajuato (1991) y Chihuahua (1992). De igual manera, gracias a las elecciones federales de 1994, el PAN, el PRD y el Partido del Trabajo lograron hacerse del 40% de la Cámara de Diputados y del

25.7% de la de Senadores. Aunque el PRI seguía teniendo la fuerza suficiente para imponerse a escala nacional, la creciente presencia opositora permitía imaginar un futuro aumento de los conflictos al interior del Congreso y entre los distintos niveles de gobierno. Zedillo pensaba que el Ejecutivo no podía seguir actuando como el gran árbitro del sistema político —pues su identidad partidista minaba su imparcialidad— y por eso insistió en la necesidad de que la Suprema Corte contara con las herramientas jurídicas necesarias para llevar a cabo esa tarea.

Conforme al nuevo texto del artículo 105 constitucional, la Corte tiene la facultad de resolver las controversias entre la Federación y los demás niveles de gobierno (los estados, los municipios y el Distrito Federal); entre el Ejecutivo federal y el Congreso o cualquiera de sus cámaras; entre un estado y otro; entre un estado y un municipio; entre dos municipios de diferentes estados; entre el Distrito Federal y un estado o un municipio; entre los poderes de un mismo estado; y entre dos órganos del Distrito Federal. El tema común de las distintas controversias constitucionales es la preservación del reparto de competencias previsto en la ley fundamental: en términos generales, la tarea de la Corte consiste en analizar si el poder demandado excedió sus atribuciones constitucionales y, en caso de que así haya sucedido, anular el acto o disposición que dio origen al conflicto. La materia electoral está excluida de esta clase de controversias y el derecho a iniciarlas corresponde únicamente a las autoridades involucradas (es decir, se trata de un procedimiento vetado para los particulares). Al igual que en el juicio de amparo, las resoluciones de la Corte sólo surten efecto entre las partes. No obstante, cuando se impugnan disposiciones generales de los estados y de los municipios, o bien, cuando se trata de conflictos entre los poderes de un mismo nivel de gobierno, una mayoría calificada de ocho ministros puede hacer una declaración de inconstitucionalidad con efectos *erga omnes*.

La fracción II del nuevo artículo 105 atribuyó al máximo tribunal el conocimiento de las acciones que tengan por objeto

plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución (exceptuando la materia electoral hasta 1996). A diferencia del amparo y las controversias, en este caso no es necesaria la existencia de un agravio concreto, pues para iniciar el proceso basta presentar una denuncia abstracta de inconstitucionalidad durante los 30 días posteriores a la publicación de la norma impugnada. Aunque en la actualidad el artículo 105 concede a un amplio número de actores la facultad de promover esta clase de acciones, originalmente sólo podían hacerlo el procurador general de la República y el equivalente a 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados, del Senado, de una legislatura estatal o de la Asamblea del Distrito Federal. Mientras que el procurador general puede impugnar tratados internacionales y leyes federales o estatales, las representaciones parlamentarias sólo pueden impugnar las normas generales aprobadas por su respectivo órgano legislativo. A decir de la iniciativa, se trata de una figura pensada para que las “fuerzas minoritarias” cuenten con “una vía para lograr que las normas establecidas por la mayoría se contrasten con la Constitución” y ésta sea “el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos”. De nueva cuenta, sin embargo, se requiere de una mayoría calificada de ocho ministros para que la Suprema Corte pueda expulsar la norma inconstitucional impugnada del orden jurídico.

La propuesta de Zedillo dejó prácticamente intactos los dos principales instrumentos que había utilizado la Corte desde 1917: la facultad de investigación y el juicio de amparo. En lo que hace a este último, el único cambio importante consistió en diversificar las opciones de la Corte ante el incumplimiento de una resolución por parte de la autoridad responsable. Hasta 1994, la única respuesta posible frente a la inejecución de una sentencia de amparo era la destitución de los funcionarios implicados, una salida tan drástica y políticamente riesgosa que de hecho sólo se había ordenado un par de veces desde 1932. Gracias al nuevo sistema –recogido en la frac-

ción xvi del artículo 107 constitucional— la Corte tiene la facultad de valorar si el incumplimiento de una sentencia es o no excusable. Si no lo es, los ministros pueden destituir a la autoridad incumplida y consignarla ante un juez de distrito. Si el incumplimiento es excusable, la Corte debe conceder a la autoridad un “plazo prudente” para que ejecute la sentencia. De igual manera, los ministros pueden disponer el “cumplimiento sustituto” de las sentencias de amparo “cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso”. El cumplimiento sustituto funciona mediante un procedimiento indemnizatorio y bajo el supuesto de que la naturaleza del acto lo permita.

Una Corte con menos integrantes y mayores facultades jurisdiccionales no podía seguir dedicando su tiempo a la gestión del Poder Judicial Federal, y menos cuando esta tarea había dado lugar a tantos escándalos y divisiones en el pasado reciente. Para remediar este problema, la reforma estableció un nuevo órgano llamado “Consejo de la Judicatura Federal”, el cual está encargado de la administración, vigilancia y disciplina de los tribunales que integran a este poder (con excepción de la Suprema Corte, cuyo gobierno sigue perteneciendo a su presidente y a una serie de comités internos). En este tema la iniciativa siguió el modelo de los sistemas judiciales de España, Italia y Francia (que ya había sido adoptado por algunos estados de la República desde 1988), y en esa medida enfatizó la necesidad de impulsar el desarrollo de la “carrera judicial”. Los autores de la reforma eran conscientes de que muchas decisiones internas del Poder Judicial se decidían en función de imperativos clientelares y por eso trataron de establecer criterios meritocráticos de ascenso. En términos del nuevo artículo 100 de la Constitución, el Consejo de la Judicatura debe garantizar que el ingreso y la permanencia de los juzgadores federales se rijan por los principios de “excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”. La meta es loable, pero en los hechos no ha sido fácil de alcanzar.

A diferencia de los constituyentes de 1917, cuya principal preocupación había sido la influencia excesiva del Ejecutivo sobre los jueces, la iniciativa de Zedillo insinuaba una mayor preocupación por el peso abrumador de la Suprema Corte dentro del Poder Judicial. Pese a ello, la configuración final del Consejo de la Judicatura permitió que la Corte siguiera inmiscuyéndose en las tareas administrativas que ya no le correspondían. De entrada, aunque el Consejo estaría integrado por representantes de los tres poderes —dos consejeros designados por el Senado, uno por el Ejecutivo y dos magistrados y un juez federales electos al azar—, su presidente sería el mismo de la Corte. Sin quererlo, esto convertiría a la presidencia del máximo tribunal en un puesto demasiado apetecible para muchos ministros y por lo tanto en una fuente de conflictos internos. Por si esto fuera poco, el Congreso nulificó la superioridad administrativa del Consejo cuando enmendó la iniciativa de Zedillo en un punto crucial: mientras que ésta había dispuesto que las decisiones de los consejeros serían “definitivas e inatacables”, el decreto de reformas añadió que las decisiones referentes a “la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces” podrían ser revisadas por el Pleno de la Corte, “únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva”.

La reforma de 1994 no fue tan profunda en el ámbito de la procuración de justicia, a pesar de que la propia iniciativa admitió que en años recientes había aumentado la desconfianza ciudadana hacia todas las instituciones responsables de la seguridad pública. En ningún momento llegó a plantearse la construcción de una procuraduría más autónoma, dispuesta a modernizar y despolitizar la investigación de los delitos. Aun así, la reforma fue un avance en el camino correcto gracias a dos cambios de suma importancia. El primero fue el reconocimiento del derecho a impugnar judicialmente las decisiones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, cuya finalidad explícita era reducir la impunidad y prevenir

nuevos agravios a las víctimas. El segundo fue la definición de las bases constitucionales de un “sistema nacional de seguridad pública”, a través del cual se buscaba facilitar el combate a la delincuencia organizada e impulsar la creación de una “verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor”. Este sistema funcionaría mediante una mejor coordinación de todos los niveles de gobierno y, al menos en el papel, se regiría por los principios de “legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”. Por desgracia, este trozo fundamental de la reforma ha sido el peor desarrollado desde entonces y nuestra vida cotidiana sigue transcurriendo bajo la sombra de la inseguridad.

El decreto de reformas constitucionales en materia de justicia federal y seguridad pública entró en vigor el 31 de diciembre de 1994, a los pocos días del estallido de otra crisis económica que desembocó nuevamente en la devaluación del peso y el aumento del desempleo. Los ministros de la Corte que estaban en funciones quedaron cesados de manera automática, si bien se autorizó la posibilidad de que algunos fueran reelectos para el cargo. Como suele suceder en México, una de las reformas más trascendentales del siglo xx pasó desapercibida para buena parte de la opinión pública y de las legislaturas que la votaron. A decir verdad, esta reforma no fue el resultado de una deliberación democrática, ni de un compromiso entre el presidente y sus opositores. Fue un proyecto que se gestó en los escalones más altos del régimen y que pretendía contribuir a su continuidad, con la novedad de que la Constitución sería, finalmente, la norma suprema de convivencia política y social. Podría describirse como una especie de *glasnost* a la mexicana, que convirtió a la Corte en un espacio de negociación entre el pasado autoritario y un futuro de contornos inciertos. Para bien y para mal, la Suprema Corte que hoy tenemos es la que nació en 1994. En palabras de Ana Laura Magaloni, esta ten-

sión original entre continuidad y cambio explica los grandes altibajos que han marcado su jurisprudencia durante las últimas décadas.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL (1995-2011)

La nueva Suprema Corte entró en funciones el 27 de enero de 1995, tras el nombramiento de sus 11 integrantes. Dos de ellos –Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero– habían pertenecido a la Corte recién disuelta y fueron seleccionados para garantizar un mínimo de continuidad en las labores del tribunal; cinco eran magistrados del Poder Judicial Federal –Genaro Góngora Pimentel, Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios y Juan Silva Meza– y los restantes eran “externos”: los notarios Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga Sánchez Cordero, el profesor Juventino Castro y Castro (quien había combinado la docencia con el desempeño de varios cargos gubernamentales) y el abogado Vicente Aguinaco Alemán. Este último fue electo presidente por sus compañeros. La Corte funciona desde entonces en Pleno y dos salas, integrada cada una por cinco ministros (el presidente sólo forma parte del Pleno). *Grosso modo*, el Pleno resuelve controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, denuncias de incumplimiento de sentencias, algunos juicios de amparo y cuestiones administrativas (hasta 2010 también estaba a cargo del ejercicio de la facultad de investigación). La Primera Sala se dedica a los amparos en materia civil y penal, y la Segunda a los laborales y administrativos. Los asuntos fiscales se reparten entre ambas salas.

Siguiendo una vieja tradición, los nuevos ministros solemnizaron el inicio de sus tareas anunciando el comienzo de la

“Novena época” del *Semanario Judicial de la Federación*. Al igual que muchas otras publicaciones periódicas, este semanario ha tenido varias “épocas” a lo largo de su historia: las cuatro primeras corresponden al último tercio del siglo XIX y las cuatro siguientes al siglo XX (la quinta va de 1917 a 1957; la sexta de 1957 a 1968; la séptima de 1969 a 1987; y la octava de 1988 a 1994). No existe una regla formal para determinar cuándo debe finalizar una época e iniciarse otra distinta, pero la Corte ha procurado asociar estos cambios con la entrada en vigor de las reformas constitucionales más significativas a la estructura y competencias del Poder Judicial: a todas luces, la reforma de 1994 ameritaba un anuncio de esta naturaleza. Para los ministros y jueces federales, la “novena época” sería sinónimo de nuevos criterios jurisprudenciales y de una larga serie de decisiones sobre problemas inéditos. Más allá de los muros de la Corte, sin embargo, esta época coincidiría con una serie de cambios políticos, jurídicos y sociales más amplios, resumidos en el siempre incómodo concepto de “transición democrática”. No es posible entender la enorme relevancia que ha cobrado la Suprema Corte en las últimas décadas sin comprender primero los principales rasgos de este proceso inacabado.

El presidente Ernesto Zedillo arrancó su sexenio en medio de una fuerte crisis económica provocada por la súbita devaluación del peso en los últimos días de 1994. Visiblemente distanciado de su poderoso predecesor y enfrentado al creciente malestar social por el aumento del desempleo y la caída del poder adquisitivo, Zedillo acudió a los partidos de oposición para celebrar un pacto que diera estabilidad a su gobierno. El resultante “Acuerdo Político Nacional” dio lugar a una gran reforma electoral en octubre de 1996, en la cual se consagró la plena autonomía del Instituto Federal Electoral (ahora sus consejeros serían electos por dos terceras partes de la Cámara de Diputados), se introdujeron nuevas reglas para garantizar la transparencia y equidad de los comicios, se estableció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se reconoció el derecho de los habitantes del

Distrito Federal a elegir a sus propios gobernantes. Los efectos de esta reforma no se hicieron esperar: en las elecciones intermedias de 1997 el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México. Tres años más tarde, el panista Vicente Fox logró la hazaña histórica de “sacar al PRI de Los Pinos”. Comenzó entonces una época de “pluralismo” y “alternancia”, en la que ninguna de las tres principales fuerzas pudo controlar por sí sola el sistema político nacional y en la que se volvieron más frecuentes los cambios de partido gobernante a nivel local.

La presencia de “gobiernos divididos” no se tradujo necesariamente en una parálisis legislativa. Por el contrario, desde 1997 y a lo largo de los primeros años del siglo XXI tuvo lugar una profunda renovación del sistema constitucional y el orden jurídico mexicanos. María Amparo Casar e Ignacio Marván han contabilizado la promulgación de 69 decretos de reforma constitucional entre 1997 y 2012, que comprenden casi la tercera parte del total de modificaciones a la ley fundamental desde 1917.¹ De igual manera, ambos autores señalan que durante esos mismos años se presentaron 11 388 iniciativas de ley en la Cámara de Diputados y 4 350 en el Senado. Esta euforia legislativa refleja en parte la necesidad de adecuar el derecho nacional a las nuevas realidades del México plural y globalizado, y también la relativa facilidad con que se han formado coaliciones parlamentarias para impulsar toda clase de agendas, muchas veces con deficiente calidad técnica y sin seguir un plan bien definido. Sin temor a exagerar, puede decirse que la transición mexicana ha ido creando lentamente su propia Constitución y que en su infinidad de lagunas, contradicciones, buenos deseos, temas sobrerregulados, artículos transitorios y excepciones a reglas generales, se aprecian los resultados concretos de nuestra pobre conversación democrática. Dejando a un lado los temas electorales y los cambios

1 Un solo decreto de reformas puede contener más de una modificación al texto constitucional.

relacionados con los derechos fundamentales y la administración de justicia (sobre los que hablaremos más adelante), es necesario destacar los cambios en tres grandes áreas: los poderes del presidente de la República, la transparencia y rendición de cuentas, y el régimen federal.

Pese a la arraigada imagen popular de un Ejecutivo omnipotente (producto de siete décadas de hegemonía priista), la realidad es que durante los últimos veinte años el presidente ha perdido muchas facultades regulatorias y gubernativas frente a los denominados “organismos autónomos”, es decir, entidades técnicas especializadas que inicialmente fueron órganos desconcentrados de la administración pública y a las que poco a poco se les fue concediendo una verdadera autonomía presupuestal, operativa y de decisión. Dos ejemplos ya mencionados son la CNDH y el IFE (hoy INE), pero a éstos se pueden añadir la Comisión Federal de Telecomunicaciones (hoy Ifetel), la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (hoy INAI). Creado en 2002, este último ha sido especialmente importante porque está encargado de garantizar el escrutinio ciudadano de la información gubernamental. Si sumamos las competencias de estos organismos a las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados —reforzadas mediante el establecimiento de la Auditoría Superior de la Federación en el año 2001—, lo que tenemos es un gobierno federal más vigilado y con una menor capacidad de intervenir unilateralmente en áreas sensibles de la economía y la vida pública.

La redistribución de poderes entre la Federación, los estados y los municipios ha sido más bien caótica. De entrada, la concentración de facultades en la órbita federal y el simultáneo fortalecimiento de los municipios mediante la atribución de competencias exclusivas han mermado el margen constitucional de acción de los gobiernos estatales. Al mismo tiempo, esta tendencia centralizadora también ha favorecido el establecimiento de

“facultades concurrentes”, es decir, ámbitos que requieren la participación conjunta de los tres niveles de gobierno y en los que una ley general hace el reparto competencial respectivo. Una ley general puede, por ejemplo, reservar para el gobierno federal la elaboración de directrices nacionales sobre una política pública, pero encomendar su implementación y seguimiento a las autoridades locales. En la práctica, esta maraña de tareas compartidas ha dificultado que se defina con claridad qué le corresponde hacer a cada quien y, en esa medida, ha obstaculizado la atribución de responsabilidades cuando ciertos objetivos gubernamentales no se cumplen. Para colmo, los partidos suelen premiar presupuestalmente a sus respectivos bastiones regionales y esto ha dado lugar a un incremento sostenido de las participaciones federales a los estados, sin acompañarlo de candados que aseguren una mejor rendición de cuentas. Así, los gobiernos locales recaudan muy poco, gastan en exceso y fácilmente pueden encontrar vías para eludir sus compromisos.

Un aspecto crucial (e insuficientemente estudiado) de la renovación contemporánea del orden jurídico mexicano ha sido la penetración cada vez mayor del derecho internacional. Esto se ha dado de dos maneras. Por un lado, la continua desregulación de la economía y la apertura comercial impulsadas por el neoliberalismo han llevado a que muchas actividades sean regidas por acuerdos muy sofisticados entre particulares, los cuales, con frecuencia, atribuyen el conocimiento de las posibles controversias entre las partes a instancias arbitrales y tribunales extranjeros. La jurisdicción sobre un pleito entre dos empresas, por ejemplo, puede corresponder en principio a un juez ordinario en México, pero la decisión del fondo del asunto puede estar supeditada a la resolución previa de arbitrajes y juicios en otros países. Por otro lado, las administraciones neoliberales han suscrito numerosos convenios internacionales en materias de seguridad, economía, cultura, salud, derechos humanos y medio ambiente, y han tenido menos reservas a la hora de aceptar la intervención de entidades

supranacionales en nuestro país –basta mencionar que en 1998 el gobierno reconoció la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos–. Como puede apreciarse en la tabla elaborada por Gabriela Rodríguez, la mayor parte de los tratados de los que México forma parte han sido firmados en las últimas décadas.

Tabla 3: Número de tratados suscritos en cada sexenio (1934-2017)

Sexenio	Tratados bilaterales	Tratados multilaterales
Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)	13	47
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	3	9
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	6	27
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	7	34
Adolfo López Mateos (1958-1964)	5	20
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	14	22
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	25	43
José López Portillo (1976-1982)	55	44
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	35	69
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	92	89
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	162	51
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	125	73
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	103	37
Enrique Peña Nieto (2012-2017)	53	12

Fuente: Gabriela Rodríguez Huerta, *México en el mundo. Constitución y política exterior*, México: FCE, 2017, p. 99.

Desafortunadamente, mientras que el nuevo derecho mexicano proyecta una imagen de modernidad, las prácticas de los gobiernos del pluralismo no se han alejado mucho de la corrupción y arbitrariedad propias del régimen autoritario. Los conti-

nuos escándalos de los últimos 20 años, en los que han participado democráticamente todos los partidos, demuestran de manera elocuente que las leyes son más fáciles de reformar que los hábitos. El país vive acostumbrado a noticias sobre desvíos multimillonarios, lujos injustificados, tráfico de influencias, contratación de empresas fantasma, sobornos empresariales a cambio de permisos gubernamentales, cobros de comisiones por la asignación de recursos a municipios (los “moches”), abusos de autoridad a gran escala y un largo etcétera. Lo peor de todo es que los mecanismos institucionales para combatir estas prácticas han sido notoriamente insuficientes, lo que ha dado pie a una percepción de impunidad generalizada. De manera particular, las procuradurías se han mantenido como el reducto más firme del viejo autoritarismo: la mayor parte de los delitos no se investigan ni se sancionan, especialmente cuando involucran a personas, grupos o empresas vinculadas a las autoridades; las policías ministeriales siguen practicando la tortura para fabricar culpables y las averiguaciones penales son utilizadas con frecuencia para perseguir a enemigos políticos.

Las miserias de la conducción política nacional y el deterioro de la procuración de justicia se multiplicaron a raíz de la “guerra contra el narcotráfico” iniciada en diciembre de 2006. Apoyándose en un mal diagnóstico de las capacidades del Estado mexicano, el presidente Felipe Calderón comenzó su sexenio ordenando la movilización de las fuerzas armadas y la Policía Federal para combatir al “crimen organizado”. Lejos de fortalecer el orden público, la guerra destruyó los precarios arreglos informales entre el narcotráfico, las autoridades y la sociedad, y provocó un incremento brutal de la violencia: si en el sexenio de Vicente Fox se registraron 70 899 muertes por homicidio, este número subió a 132 064 durante el mandato de Calderón y ha vuelto a superar la centena de millar durante la administración de Enrique Peña Nieto. Desde 2007, el parte cotidiano en muchas regiones del país está saturado con historias de balaceras, levantones,

narcomantas, fosas clandestinas, “derechos de piso”, robos de combustible, asesinatos de periodistas, desplazamientos forzosos, violaciones sistemáticas de derechos humanos y ejecuciones extrajudiciales. El gobierno, en respuesta, ha promovido un discurso que culpa a las víctimas de tener alguna clase de nexo con las bandas criminales y ha simulado triunfos presentando a “peligrosos delincuentes” ante los medios, muchos de los cuales son personas inocentes a quienes se les obliga a autoincriminarse en procesos totalmente viciados.

El notable subdesarrollo de nuestra democracia contrasta con el acelerado cambio de la sociedad mexicana durante el tránsito del siglo xx al xxi. De acuerdo con el INEGI, México cuenta hoy con más de 120 millones de habitantes, 78% de los cuales habita en localidades urbanas. La esperanza de vida ha rebasado los 70 años, el sector económico más grande es el de los servicios y el porcentaje de la población mayor de 15 años que no sabe leer ni escribir es apenas del 5.5%. Casi el 45% de las mujeres en edad laboral tiene o está en busca de un empleo y el 29% de los hogares están encabezados por mujeres. El 82% de los mexicanos siguen definiéndose como católicos, aunque esta cifra no refleja la visible disminución en la práctica efectiva del catolicismo. Cerca del 8% de la población pertenece a otras confesiones y un 5% se considera no religioso. Se trata, entonces, de una sociedad más dinámica, diversa, secularizada y urbanizada, que además dispone de nuevos y mejores medios de comunicación e información. Pese a la extraordinaria vitalidad del nacionalismo revolucionario, la integración a los mercados globales, el internet y la migración de millones de mexicanos a Estados Unidos han creado espacios culturales más abiertos a las preocupaciones, modas y debates del resto del mundo. Los jóvenes mexicanos son plenamente contemporáneos de sus pares en otras latitudes y se sienten más identificados con movimientos que hace unas décadas eran marginales, como las luchas por la igualdad de género y los derechos de las minorías. Asimismo, México cuenta hoy

con una sociedad civil más activa, organizada e independiente, integrada lo mismo por estaciones de radio comunitarias que por asociaciones dedicadas a promover la cultura de la legalidad.

Es necesario subrayar, sin embargo, que los cambios de las décadas recientes también han profundizado las desigualdades históricas de la sociedad mexicana. Mientras que el centro y norte del país se han beneficiado más de la apertura comercial, gozan de mejor infraestructura y disponen de más opciones educativas, los estados del sur-sureste sufren los peores rezagos en todos los indicadores de desarrollo. Cerca de 54 millones de personas viven en condiciones de pobreza y, según cálculos de WealthInsight, menos del 1% de la población concentra el 43% de la riqueza nacional. Como las políticas neoliberales han privilegiado la estabilidad macroeconómica, el crecimiento anual ha oscilado alrededor del 2.4% y el salario real de la inmensa mayoría de los trabajadores se ha estancado. Estas brechas de desigualdad han incrementado la conflictividad social y han acentuado el desencanto frente al régimen democrático: el pluralismo y las libertades políticas no significan lo mismo en los barrios acomodados de la Ciudad de México que en las comunidades desprovistas de servicios básicos, donde el intercambio de votos a cambio de ayuda gubernamental sigue siendo el verdadero principio rector de la política local. Más aún, la complicidad de algunas autoridades con grandes empresas que violan derechos laborales, reglas antimonopólicas, normatividades de uso de suelo y obligaciones en materia ambiental, ha reforzado la imagen de un Estado capturado por auténticos “poderes fácticos”.

¿Qué ha sido entonces la transición mexicana? Por un lado, un proceso de relativa fragmentación del poder provocado por cambios políticos y constitucionales. Por el otro, una transformación social y económica muy profunda que no ha repartido beneficios de manera equitativa. Hoy tenemos una sociedad más exigente, mayores espacios para la participación y la crítica, y también un sistema político disfuncional que ha sido incapaz de resolver muchas

de las demandas prioritarias de la población: una combinación potencialmente explosiva. Este telón de fondo es fundamental para entender y evaluar el desempeño de la Suprema Corte desde la reforma judicial de 1994. Aunque sus facultades jurisdiccionales no le permiten resolver —y ni siquiera abordar— buena parte de los grandes problemas nacionales, la transición democrática ha encomendado a esta institución la difícil tarea de vigilar y corregir el rumbo del Estado mexicano. A la Suprema Corte le ha tocado descifrar qué significa en la práctica el complejísimo texto de nuestra Constitución: cuáles son las competencias, alcances y límites de los poderes públicos, cuáles derechos fundamentales son exigibles en la vida real y cuáles son los principios básicos que deben ordenar la convivencia de una sociedad tan desigual. Se trata de un mandato demasiado amplio, que ha generado expectativas enormes y por lo tanto decepciones de la misma magnitud.

Lo primero que llama la atención de la Corte a partir de 1995 es la pronta recuperación de su imagen pública. Si en 1993 el máximo tribunal estaba lidiando con el desprestigio acumulado por los escándalos recientes de corrupción y sometimiento al Ejecutivo, tres años más tarde se había convertido en un cuerpo reconocido por todas las fuerzas políticas y especialmente por el gremio de abogados. Una primera explicación de esta mejora tiene que ver con su nueva integración. El presidente Zedillo tuvo el suficiente cuidado de seleccionar candidatos con buena reputación profesional, evitando los perfiles políticos que habían predominado durante el siglo xx. Ya hemos visto que de los primeros 11 ministros de la novena época, solamente uno había dedicado parte de su carrera al gobierno. El número de jueces de carrera ha disminuido desde entonces, pero en general ha prevalecido la elección de juristas destacados por su capacidad técnica: de los 12 ministros nombrados después de 1995, cinco provienen del Poder Judicial —Margarita Luna Ramos (2004), Luis María Aguilar Morales (2009), Jorge Mario Pardo Rebolle-

do (2011), Alberto Pérez Dayán (2012) y Norma Piña Hernández (2015)–, cinco hicieron carrera en la administración pública federal –Sergio Valls Hernández (2004), José Fernando Franco González Salas (2006), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (2012), Eduardo Medina Mora (2015) y Javier Laynez Potisek (2015)–, uno era académico de tiempo completo –José Ramón Cossío Díaz (2003)– y otro litigante y profesor –Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (2009)–.

Otro factor que ha reforzado la legitimidad de la Corte es que ninguno de los ministros ha sido impuesto unilateralmente por el Ejecutivo. Si bien el artículo 96 de la Constitución concede a este poder la facultad de hacer la designación unilateral de un ministro en la hipótesis de un doble rechazo a sus ternas, ningún presidente ha hecho uso de esta prerrogativa. En noviembre de 2003, cuando se retiraron dos de los primeros ministros nombrados en 1995, una de las ternas propuestas por Vicente Fox fue rechazada por el Senado. El presidente envió una nueva terna en febrero de 2004 y no enfrentó más contratiempos. El fenómeno se repitió en noviembre de 2010, cuando el presidente Calderón presentó una terna diseñada para reemplazar al recién fallecido ministro Gudiño con una magistrada muy conservadora que ya había sido rechazada en 2003 (Elvia Rosa Díaz de León). El Senado no dio su brazo a torcer y Calderón optó por modificar su propuesta. En octubre de 2012, al jubilarse el ministro Ortiz Mayagoitia, Calderón volvió a toparse con el mismo problema y tuvo que desechar completamente su primera terna. Lo importante es que, en los tres casos, Fox y Calderón prefirieron buscar un consenso en lugar de imponer a toda costa sus opciones iniciales. Desde 1995 todos los ministros han sido ratificados por el voto de las dos terceras partes del Senado. Los primeros 11 fueron aprobados únicamente por el PRI y el PAN, pero entre 2003 y 2012 todos los nombramientos contaron con el aval de ambos partidos y el PRD. Esta concordia se rompió con las tres designaciones de 2015, que no fueron respaldadas por los senadores de izquierda.

El prestigio recobrado facilitó que la Suprema Corte obtuviera rápidamente más facultades en dos áreas significativas. La primera fue la materia electoral, un ámbito que había estado fuera del control judicial desde tiempos de Vallarta. Gracias a la reforma electoral de 1996, la Corte pudo conocer acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales de la Federación y los estados, con lo cual se fortaleció su papel arbitral en la vida política. Esta misma reforma incorporó al Tribunal Electoral en la órbita del Poder Judicial Federal, facultándolo para anular actos que violen los derechos políticos de los ciudadanos, resolver en última instancia las impugnaciones a los procesos electorales y declarar la validez de la elección presidencial. Si bien la Corte no puede revisar las decisiones del Tribunal Electoral, en los hechos sí influye en éste de dos maneras. En primer lugar, la jurisprudencia de la Corte es de observancia obligatoria para los magistrados electorales. Cuando se presenta una contradicción de criterios, el Pleno decide cuál de las dos interpretaciones debe prevalecer. En segundo lugar, los magistrados del Tribunal Electoral son escogidos por el voto de dos tercios del Senado, pero a partir de una lista de candidatos elaborada por la Corte. De manera discreta, entonces, los ministros pueden definir el perfil y los parámetros de actuación de la principal autoridad electoral del país.

El segundo ámbito donde la Corte resultó fortalecida fue el gobierno del Poder Judicial Federal. Aunque la reforma de 1994 había procurado desvincular a la Corte de las tareas administrativas, los ministros nunca vieron con buenos ojos la autonomía del Consejo de la Judicatura y durante sus primeros años revocaron muchas de sus resoluciones a través del amparo. La tensión entre ambos órganos y el agresivo cabildeo del segundo presidente de la nueva Corte, Genaro Góngora, convencieron a Zedillo de modificar el diseño original del Consejo. De esta manera, mediante la reforma constitucional del 11 de junio de 1999, la Corte adquirió la facultad de nombrar directamente a tres de los siete titulares del Consejo de la Judicatura, con lo que

aseguró el control sobre sus determinaciones. Por si esto fuera poco, la reforma facultó a la Corte para revisar y, en su caso, revocar los acuerdos del Consejo y sus decisiones más importantes. El ministro Góngora consideraba prioritario que se reconociera el carácter de la Corte como supremo “Tribunal Constitucional” y por eso insistió en la necesidad de otorgar a los ministros una mayor libertad para definir su agenda jurisdiccional. De ahí que la reforma de 1999 también le haya dado a la Corte las facultades de denegar recursos de revisión “insustanciales” y remitir a los tribunales colegiados de circuito aquellos casos que, a juicio del Pleno, no tengan interés ni trascendencia. En realidad, estas “facultades de selección” sólo complementaron los poderes que los ministros ya ejercían mediante la facultad de atracción.

La asertividad y el afán de supremacía de la nueva Corte se hicieron patentes a raíz de una extraña consulta que el ministro Góngora –en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura– presentó al resto de sus colegas del Pleno en julio de 2000. El problema que dio origen a dicha consulta era la posible inconstitucionalidad del artículo 311 de la Ley de Concursos Mercantiles, el cual obligaba al Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (Ifecom) a rendir un informe semestral de sus labores ante el Congreso. Como dicho instituto era un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura, Góngora pensaba que el artículo 311 violaba el principio de división de poderes. El Pleno, por unanimidad, resolvió que ningún órgano del Poder Judicial Federal estaba obligado a rendir informes ante el Congreso y que, en todo caso, el Ifecom sólo debía informar sobre sus actividades a la Corte y al Consejo de la Judicatura. Los ministros enfatizaron que el Pleno era “el intérprete supremo y último de la normatividad de la Carta Magna” y, en un aparente gesto de buena voluntad, aseguraron al Congreso que los informes del Ifecom se difundirían públicamente. Esta resolución pretendía enviar una advertencia a los otros poderes, pero tenía un defecto singular: ningún artículo de la Constitución faculta a la Corte

para discutir y responder consultas jurídicas de esta naturaleza. En otras palabras, el Pleno llegó al extremo de ignorar el texto constitucional con tal de afirmar su autonomía recién obtenida.

Metida de lleno en su papel de tribunal constitucional, la Corte comenzó a asumir un mayor protagonismo en la conformación de una cultura jurídica más acorde a los tiempos democráticos. Sin duda el momento era propicio: el universo de la investigación y enseñanza del derecho se estaba diversificando rápidamente y existía una creciente demanda de nuevos estudios sobre el orden jurídico creado por la transición. Los operadores del derecho también necesitaban mejores instrumentos para familiarizarse con una Constitución cuyo significado efectivo se estaba empezando a reconstruir mediante decisiones judiciales. Con estos problemas como telón de fondo, la Corte invirtió mucho dinero en modernizar sus herramientas de divulgación: desde finales de los años noventa, el *Semanario Judicial de la Federación* puede consultarse de manera gratuita por internet y la Corte publica compilaciones digitales de legislación y jurisprudencia a precios muy accesibles. Hoy no existe excusa válida para ignorar la interpretación jurisdiccional del derecho mexicano. Asimismo, los antiguos archivos del Poder Judicial Federal en los estados fueron transformados en “Casas de la Cultura Jurídica”, las cuales, además de resguardar documentación histórica, han servido como foros de primer nivel para la realización de actividades académicas en muchas ciudades del interior de la República. Por último, en marzo de 2006 entró al aire la señal del Canal Judicial, cuya programación incluye noticieros especializados y transmisiones en vivo de las sesiones públicas del Pleno.

A tono con este espíritu, varios ministros abandonaron el tradicional silencio de la judicatura: poco a poco se volvió más frecuente que los miembros de la Suprema Corte dieran entrevistas o escribieran columnas de opinión en periódicos de circulación nacional. Como el máximo tribunal ya no se estaba limitando a resolver controversias ni hablaba únicamente “a través de sus sentencias”, dos

de sus presidentes más activos, Genaro Góngora y Mariano Azuela, consideraron perfectamente apropiado que la Corte encabezara esfuerzos más amplios para discutir y diseñar reformas al sistema de administración de justicia. En noviembre de 1999, por ejemplo, el Pleno creó una “Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo”, integrada por dos ministros, dos magistrados de circuito, dos académicos y dos litigantes. Los resultados de su trabajo cristalizaron en un proyecto muy vanguardista, que desafortunadamente tardó casi una década en ser acogido por el Congreso. De igual manera, en agosto de 2003 el Pleno convocó a una “Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”, que derivó en la celebración de 40 foros y la elaboración de miles de propuestas, sintetizadas en el *Libro Blanco de la reforma judicial* (2006). Muchas de las ideas vertidas en este libro fueron retomadas por las reformas judiciales de la última década.

Una expresión muy simbólica de la nueva identidad de la Corte fue la redecoración de algunas partes de su sede con murales de artistas contemporáneos. El más provocador de todos se ubica en las escaleras del extremo suroeste del edificio y lleva por título *Un clamor por la justicia. Siete crímenes mayores*. Elaborado entre 2006 y 2009 por el maestro Rafael Cauduro, se trata de un lienzo alucinante de cráneos, archiveros oxidados, pilas de expedientes abandonados, víctimas de secuestro, mujeres torturadas y violadas, manifestantes reprimidos por el ejército e incluso tres granaderos apostados en las ventanas. La intención de su autor era recordar a los ministros y sus visitantes las enormes deudas pendientes de la justicia mexicana y la magnitud de los abusos perpetrados cotidianamente por las autoridades en contra de la ciudadanía. Esta peculiar obra no fue censurada porque, a final de cuentas, reforzaba la imagen heroica de la Suprema Corte como única institución del Estado mexicano dedicada a reconocer agravios y deshacer entuertos con base en la Constitución. El problema de este recurso publicitario, sin embargo, es que no

necesariamente coincidía con la política efectiva del máximo tribunal: ¿la Corte estaba dedicando suficiente atención a los agravios del ciudadano ordinario? Para tener una imagen más realista de su labor durante la novena época, quizá resulte mejor acercarse directamente a sus decisiones más relevantes. El universo de asuntos es muy amplio, por lo que sólo nos vamos a detener en los casos y temas que mejor ilustran su evolución desde 1995: un tribunal inicialmente más preocupado por mediar conflictos entre la clase política y que tardó mucho tiempo en atender sus rezagos jurisprudenciales en materia de derechos humanos.

Las controversias constitucionales ilustran bien el desempeño que ha tenido la Corte como árbitro de la pluralidad democrática, sobre todo en temas de federalismo. De acuerdo con un estudio de Julio Bustillos, tres cuartas partes de las controversias resueltas por la Corte entre 1995 y 2007 fueron promovidas por autoridades municipales en contra de alguno de los poderes de sus respectivos estados. En otras palabras, las controversias han sido un medio muy socorrido para resolver problemas de índole local: municipios que desaparecen o pierden parte de su territorio sin haber sido escuchados previamente por la legislatura del estado, presidentes municipales que son destituidos de manera irregular, ayuntamientos que no reciben su cuota de los recursos federales administrados por el gobernador, autoridades estatales que ejercen facultades reservadas a la administración municipal, etcétera. En términos generales, la Corte ha procurado sostener la hacienda, territorio y esfera competencial de los municipios, de modo que las frecuentes intromisiones de los estados no desdibujen su naturaleza de auténtico orden de gobierno. Eso sí: aunque la Corte suele ser favorable a los municipios, un alto porcentaje de demandas son desechadas por deficiencias de carácter formal. Cabe preguntarse si en este caso, como sucede en el juicio de amparo, la notable desigualdad económica entre las partes no se traduce en una cierta ventaja para quienes disponen de una mejor asesoría legal.

Aunque inferiores en número, las controversias constitucionales que involucran a los poderes federales han tenido un mayor eco en la opinión pública. El primer caso que vale la pena citar es la controversia entre la Cámara de Diputados y el presidente Zedillo con motivo de la reserva de información sobre el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), la cual fue llevada ante la Suprema Corte en septiembre de 1999. Creado por el presidente Salinas en 1990, este fondo de rescate fue utilizado durante la crisis económica de 1995 para evitar que el retiro masivo de capitales y el crecimiento de la cartera vencida desembocaran en la quiebra del sistema financiero. El rescate cumplió su objetivo, pero su costo fue altísimo (14% del PIB) y existían fuertes sospechas de que había beneficiado a grandes empresarios que sí podían pagar sus créditos o que estaban involucrados en operaciones fraudulentas. Pese a la presión de los partidos opositores en el Congreso, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores —que está subordinada a la Secretaría de Hacienda— se había negado a entregar información relacionada con uno de los bancos rescatados (Banco Unión), alegando que tenía la obligación legal de preservar el secreto bancario. El 24 de agosto de 2000, el Pleno resolvió que la Cámara de Diputados sí tenía el derecho de obtener la información requerida, pues la figura del secreto bancario no puede ser utilizada para obstaculizar el ejercicio de dos facultades constitucionales del Congreso: la supervisión de las cuentas gubernamentales y la aprobación de la deuda pública.

Una segunda controversia de alto calibre llegó a la Corte en julio de 2001, cuando la Cámara de Diputados impugnó un reglamento del presidente Fox que autorizaba el incremento de los montos de energía que la Comisión Federal de Electricidad podía comprar a generadores independientes fuera de licitación. En términos jurídicos, la controversia versaba sobre los alcances constitucionales de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, pero lo que realmente se estaba disputando era la posibilidad de abrir este sector energético a la iniciativa privada, lo cual era anatema

para la izquierda y algunos sectores del PRI. Ocho ministros fallaron contra el presidente el 25 de abril de 2002. Aunque la norma controvertida fue anulada, durante la discusión se evidenciaron dos posturas dentro de la mayoría. Mientras que para tres ministros el reglamento era inválido porque la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica fijaba límites a la compra de excedentes de energía producida para el autoabastecimiento, los otros cinco ministros dieron a entender que la simple participación de los particulares en la generación de electricidad podía ser violatoria del capítulo económico de la Constitución. No sería la última vez en que un pronunciamiento de la Corte sembraría más dudas que certezas entre los actores interesados.

La controversia federal más importante que resolvió la Corte de la novena época fue la que se desató con motivo del veto presidencial al presupuesto de egresos de 2005. El problema jurídico de esta controversia ya había sido analizado por profesores de derecho constitucional: si el presupuesto tiene una naturaleza *sui generis* porque su aprobación le corresponde a una sola de las cámaras, ¿el presidente tiene el poder de vetarlo, como si se tratara de una ley ordinaria? Esta pregunta siempre se había discutido en un plano teórico, pues en los tiempos del partido hegemónico esta posibilidad era impensable y en los tiempos democráticos pocos imaginaban que el encono entre los partidos políticos podría derivar en un conflicto tan grave. La realidad fue más osada que la teoría, pues en noviembre de 2004 el presidente Fox se negó a promulgar el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados y lo devolvió con observaciones, exigiendo la revisión de algunas partidas que podían afectar el desempeño de su gobierno. El 14 de diciembre los diputados desecharon sin más las peticiones presidenciales, por lo que Fox decidió acudir a la Corte. Cinco meses más tarde los ministros le dieron la razón, pues confirmaron que el Ejecutivo sí tiene la facultad constitucional de hacer observaciones al presupuesto de egresos y que, por lo tanto, dicho veto sólo puede superarse con la aprobación

de dos terceras partes de la cámara baja (el decreto de presupuesto sólo fue anulado en las secciones que habían sido impugnadas en noviembre). La experiencia de este conflicto dejó una lección profunda entre la clase política, pues desde entonces no se ha vuelto a presentar una controversia similar.

Al igual que sucede con las controversias, la mayoría de las acciones de inconstitucionalidad que llegan al máximo tribunal tienen que ver con medidas adoptadas por los estados o el Distrito Federal. Lo curioso es que, por lo general, quienes promueven esta clase de juicios son las autoridades federales y los partidos políticos nacionales, y no tanto las minorías parlamentarias de las legislaturas. De igual manera, un rasgo llamativo de las acciones es que su tema predominante ha sido la materia electoral (según el Portal de Estadística Judicial, hasta el año 2015 cerca del 45% de estos juicios versaron sobre leyes electorales, 30% sobre problemas fiscales y solamente un 2% sobre derechos humanos). En lo electoral, la Corte ha tenido que analizar cuestiones muy puntuales sobre financiamiento de los partidos políticos y también ha invalidado leyes locales diseñadas para anular el principio de representación proporcional, esto es, leyes que invisibilizan a las fuerzas minoritarias y permiten el dominio absoluto del partido que cuenta con una mayoría simple en un estado. Otro asunto que la Corte ha abordado en acciones es el uso de cuotas de género para lograr una mayor igualdad en los órganos de representación. Un precedente notable al respecto fue la sentencia del 24 de septiembre de 2009, que si bien confirmó la validez de los porcentajes obligatorios de mujeres en las candidaturas a puestos de elección popular, también aclaró que los estados no tenían la obligación de adoptar políticas de acción afirmativa. Este criterio fue superado por la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, que estableció la paridad de candidaturas entre hombres y mujeres a nivel nacional.

Pese al dominio de lo electoral, las acciones de inconstitucionalidad han permitido que la Corte se pronuncie sobre algunos de los temas más difíciles de la agenda política nacional. El pri-

mer caso que vale la pena mencionar es el de la ley general que definió las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, aprobada en diciembre de 1995. Un punto clave de esta ley era la incorporación de los secretarios de Defensa y Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, lo cual, a juicio de un sector importante del Congreso, implicaba nada menos que una violación al artículo 129 constitucional, que prohíbe, en tiempos de paz, la participación de las autoridades militares en funciones que no tengan “una exacta conexión con la disciplina militar”. Los legisladores inconformes llevaron este problema ante la Corte y el 5 de marzo de 1996 los ministros ratificaron la constitucionalidad de la disposición impugnada. Según apuntó el Pleno, la actuación de las fuerzas armadas no está condicionada “al estallido de una guerra o a una suspensión de garantías”, ya que la tarea de salvaguardar la seguridad pública corresponde al Estado mexicano en su conjunto y no exclusivamente a los cuerpos policiacos. El ejército, la fuerza aérea y la armada pueden entonces participar en operativos contra la delincuencia siempre y cuando exista una “solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos”. De hecho, añadieron los ministros, la presencia militar en tales operativos permitiría controlar situaciones graves y evitaría la necesidad de suspender garantías. Sin poderlo prevenir en aquel momento, esta desafortunada decisión de la Corte serviría diez años más tarde para legitimar la participación de las fuerzas armadas en la guerra contra el narcotráfico.

Una segunda acción de gran relevancia fue la que interpuso un grupo de 47 senadores contra un paquete de reformas a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, mejor conocido como “Ley Televisa”. Aprobada intempestivamente durante las campañas electorales de 2006, esta reforma estaba diseñada para consolidar el dominio de las dos principales televisoras del país (Televisa y TV Azteca) sobre el mercado de telecomunicaciones, ya que establecía el refrendo automático de las concesiones de radiodifusión cada 20 años,

daba preferencia a los concesionarios existentes sobre potenciales competidores, y además les permitía extender sus concesiones a cualquier otro servicio del ramo mediante una simple solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Como advirtieron numerosos analistas, la “Ley Televisa” era un ejemplo manifiesto de la debilidad de los poderes democráticos frente a las grandes empresas. El caso llegó a la Corte en mayo de 2006 y ésta tomó su decisión un año después, el 6 de junio de 2007. Contra todo pronóstico, los ministros reconocieron que la reforma favorecía al duopolio televisivo e invalidaron sus principales artículos, citando violaciones al derecho de información, a los principios de igualdad, seguridad jurídica y libre expresión, y a la prohibición constitucional de los monopolios. Un punto toral de su argumentación fue la protección del “interés público”, pues destacaron que la regulación de este mercado no podía obedecer a la simple “conveniencia mercantil de los concesionarios” y debía privilegiar, más bien, el acceso de todos los grupos sociales a los medios masivos de comunicación.

En el mismo año 2007 llegó a la Corte una acción de inconstitucionalidad que le obligó a modificar su postura sobre uno de los temas centrales de las guerras culturales contemporáneas: el aborto. Los ministros ya se habían pronunciado al respecto en 2002, cuando validaron una reforma del Código Penal del Distrito Federal que lo despenalizaba en los casos de malformación fetal y riesgo de salud para la mujer. Conforme a su criterio inicial, ambas excusas absolutorias no contradecían la protección constitucional del “derecho a la vida del producto de la concepción”. El asunto de 2007 era más difícil porque se trataba de una reforma –aprobada otra vez en el Distrito Federal– que permitía la interrupción voluntaria del embarazo por cualquier motivo durante las primeras 12 semanas de gestación. La opinión pública se polarizó: mientras que para un sector de la izquierda se trataba de un reconocimiento a los derechos de las mujeres fundado en los últimos estudios científicos sobre el desarrollo del

embrión, para la Iglesia católica y el conservadurismo militante esta reforma implicaba un desconocimiento legal del derecho a la vida. El juicio fue promovido por la CNDH y la PGR a instancias del presidente Calderón, y durante su desahogo se exhibieron claramente las divisiones ideológicas al interior de la Corte. Finalmente, el 28 de agosto de 2008 una mayoría de ocho ministros ratificó la validez de esta reforma, señalando que el derecho constitucional a la vida no es absoluto y que las legislaturas tienen plena libertad para despenalizar ciertos delitos, especialmente cuando ello “tiene como contraparte la libertad de las mujeres para que decidan respecto de su cuerpo”.

Vista con detenimiento, esta resolución de la Corte no consagró un “derecho de la mujer”, sino, más bien, un derecho de las legislaturas a decidir sobre este tema. Los grupos pro-vida leyeron bien esta resolución y de hecho la utilizaron inmediatamente para impulsar reformas prohibitivas del aborto en 17 constituciones estatales. Esta historia estuvo cerca de repetirse con la acción de inconstitucionalidad contra el matrimonio entre personas del mismo sexo, que fue reconocido por el Código Civil del Distrito Federal en diciembre de 2009. De nueva cuenta, la presión de organizaciones conservadoras hizo que la PGR y seis gobiernos estatales impugnaran esta medida, alegando que la definición tradicional de matrimonio no era discriminatoria y que la nueva regulación abría la posibilidad de entregar niños en adopción a parejas homosexuales, lo cual contrariaba la protección constitucional del interés superior del menor. El 5 de agosto de 2010 la Corte rechazó estos argumentos y sostuvo por mayoría de nueve votos que la Constitución no protege un “modelo de familia ideal”, sino las distintas formas y manifestaciones de esta “realidad social”, incluyendo a las familias homoparentales con hijos biológicos o adoptivos. No obstante, los ministros también afirmaron que, en ausencia de una regla constitucional expresa, las entidades federativas gozaban de una amplia libertad para regular el matrimonio. Algunos estados trataron de impulsar

una contrarreforma, pero al final optaron por mantener su legislación vigente y esperar a que ésta fuera disputada en juicios de amparo.

Las controversias y las acciones han sido las dos facultades de la nueva Corte que más se han destacado en los estudios sobre la novena época. Sin embargo, a veces se olvida que la reforma judicial de 1994 también modificó las facultades del máximo tribunal para lidiar con el incumplimiento de las sentencias de amparo. Este tema era especialmente sensible para los ministros y por ello, durante la presidencia de Genaro Góngora, acordaron la creación de una oficina dedicada al seguimiento y dictamen de estos casos. Año con año la Corte ha tenido que analizar un alto número de incidentes de inejecución, inconformidades, quejas por exceso o defecto en el cumplimiento de los fallos, y denuncias de repetición del acto reclamado. En 1999, por ejemplo, ingresaron al tribunal 1 266 asuntos de esta naturaleza, de los cuales sólo pudo resolver 595. La cifra es relativamente baja si se toma en cuenta el número de resoluciones definitivas que emiten anualmente los tribunales federales, pero para la Corte —que tiene otras prioridades— significa una carga de trabajo considerable. Aunque la Constitución faculta al Pleno para destituir a los funcionarios responsables de un incumplimiento, la política general ha sido privilegiar la ejecución de los mandatos judiciales (lo cual es más útil para el quejoso) y recurrir a la imposición de sanciones únicamente en situaciones extremas. De acuerdo con un conteo elaborado por Gabino González, entre 1995 y 2011 la Corte sólo ordenó la destitución de la autoridad rebelde en cinco ocasiones, y en todos los casos se trató de funcionarios de menor rango.

Justamente porque la Corte no favorecía la separación de funcionarios como medio para garantizar el respeto a las decisiones judiciales, la opinión pública vio con muy malos ojos la participación del ministro Mariano Azuela —por entonces presidente del máximo tribunal— en el proceso de desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador. Los

orígenes de esta historia son bien conocidos. Durante los primeros años del sexenio de Vicente Fox, el jefe de gobierno del Distrito Federal se posicionó rápidamente como el principal líder de la izquierda y el candidato natural del PRD para las elecciones presidenciales de 2006. Fox y López Obrador tuvieron una relación muy tensa desde el principio, y esta distancia sólo fue creciendo conforme fracasaba la administración del primero y crecía la popularidad del segundo. Decidido a evitar una posible victoria de su rival, Fox empezó a buscar la manera de descarrilar su candidatura y encontró un buen pretexto en un juicio de amparo en materia administrativa, derivado de la expropiación de un predio para construir una vía de acceso a un hospital (El Encino). Al comienzo del litigio en noviembre del año 2000, el juez de distrito que llevaba el caso había ordenado la suspensión de las obras en una parte del terreno expropiado, exigiendo además que no se bloquearan las entradas al mismo. Como las obras no se paralizaron completamente y se impidió el acceso vehicular, la empresa propietaria del predio denunció que el gobierno del Distrito Federal había violado la orden de suspensión y tanto el juez de la causa como un Tribunal Colegiado de Circuito le dieron la razón.

Conforme a la Ley de Amparo vigente en 2004, el desacato a una suspensión —que es un auto que se dicta durante el juicio, distinto a la sentencia final— constituía un delito de abuso de autoridad “en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal”. Esta disposición tenía un grave problema: como el artículo aplicable del Código Penal Federal no contemplaba este supuesto en ninguna de sus fracciones, violar una suspensión era legalmente un delito sin sanción. Ésta era la razón por la que, en otros casos similares, la PGR había optado por sostener el principio de exacta aplicación de la ley penal y no ejercer la acción correspondiente. El procurador Rafael Macedo de la Concha, sin embargo, consideraba que la acción no sólo debía ejercerse, sino que además debía señalar como primer responsa-

ble al jefe de gobierno del Distrito Federal: si López Obrador era sometido a proceso no podría participar en la contienda electoral de 2006. Como la estrategia era jurídicamente cuestionable y políticamente riesgosa, Fox se reunió con el ministro Azuela para consultarle su parecer y éste le dijo que no había otra opción. El 17 de mayo de 2004 la PGR puso manos a la obra y solicitó al Congreso que retirara el fuero y destituyera al jefe de gobierno, a fin de proceder en su contra. La defensa de López Obrador cuestionó que la suspensión hubiera sido efectivamente desobedecida, llamó la atención sobre la ausencia de acusaciones contra otros funcionarios implicados y trató de paralizar el proceso promoviendo una controversia constitucional ante la Suprema Corte, de modo que fuera la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y no el Congreso, la que decidiera este caso. Nada funcionó: el 7 de abril de 2005 López Obrador fue destituido por el voto de 360 diputados.

Cuando todo parecía perdido para el líder izquierdista y el país se preparaba para un conflicto en las calles entre sus defensores y detractores, el procurador Macedo de la Concha presentó su renuncia y Fox nombró en su lugar a Daniel Cabeza de Vaca, quien decidió no ejercer la acción penal porque el delito en cuestión, efectivamente, carecía de una sanción expresa. El presidente construyó así un escenario opuesto al que esperaba: gracias al penoso espectáculo del desafuero, la intención de voto a favor de López Obrador creció diez puntos porcentuales. El ministro Azuela también quedó en ridículo, pero en su informe anual de 2005 trató de presentar al Poder Judicial como un “simple observador” de este proceso y pidió que el cumplimiento de sus sentencias no dependiera solamente de “la buena fe y expedita conducta de las autoridades responsables que quieran dar testimonio de civilidad”. La elección del año siguiente transcurrió en un ambiente de polarización extrema y arrojó una estrechísima ventaja de 244 000 sufragios a favor del candidato del PAN, Felipe Calderón. El PRD impugnó los resultados, pero el Tribunal Electoral

confirmó la victoria panista a pesar de que reconoció la injerencia indebida del presidente Fox y los altos empresarios en la contienda. Acto seguido, López Obrador se autoproclamó “presidente legítimo” y convocó a la resistencia civil. Algunos medios esparcieron el rumor de que el ministro Azuela había presionado a los magistrados electorales para fallar en contra del PRD, lo cual radicalizó aún más al jefe de gobierno: un año más tarde, el 23 de noviembre de 2007, López Obrador declaró abiertamente que los ministros de la Corte sólo servían para “legitimar las operaciones fraudulentas que se hacen en las cúpulas del poder”.

Las polémicas sobre el desafuero y la elección presidencial de 2006 afectaron la imagen del Poder Judicial Federal entre los votantes de izquierda. No obstante, el mayor daño a la buena reputación de la Corte durante la novena época provino del ejercicio de la facultad de investigación. Según vimos en capítulos anteriores, la Constitución de 1917 otorgó al máximo tribunal una extraña facultad para investigar violaciones de garantías individuales y derechos políticos, cuya única consecuencia jurídica era el señalamiento público de las autoridades responsables (art. 97). Como la Corte no había utilizado esta facultad desde el caso León en 1946, algunos ministros de la nueva integración consideraron que había llegado el momento de ejercerla nuevamente y afirmar de esa manera su papel de guardianes del orden constitucional. Para este grupo más liberal, la imposibilidad de sancionar autoridades era un problema secundario porque el verdadero propósito de esta facultad era de orden político: otorgar a la ciudadanía un último espacio para desahogar agravios que el sistema de procuración de justicia no era capaz de remediar. Para otros ministros más tradicionalistas, sin embargo, la facultad de investigación era una trampa y no debía ejercerse. Su lectura no estaba del todo errada: una decisión de la Suprema Corte que no tenía efectos vinculantes y dejaba a presuntos responsables de atrocidades en total impunidad, sólo servía para minar poco a poco su prestigio ante la sociedad.

Atrapados entre ambas consideraciones, los ministros de la novena época tuvieron enormes dificultades a la hora de abordar estos casos. El primer incidente grave que llegó a su conocimiento fue el asesinato de 17 campesinos a manos de la policía en el vado de Aguas Blancas, Guerrero, el 28 de junio de 1995. Aunque al principio el gobierno estatal trató de presentar esta masacre como el resultado de una provocación, una grabación filtrada a los medios demostró que se trató de un operativo realizado a sangre fría para impedir que las víctimas llegaran a un mitin en el pueblo de Atoyac. La CNDH asumió inicialmente la investigación del caso y por ello la Corte no quiso entrometerse. Sin embargo, en marzo de 1996 el presidente Zedillo solicitó a los ministros que ejercieran la facultad del artículo 97 y sólo entonces el Pleno decidió intervenir. El informe elaborado por los ministros Castro y Román confirmó que el gobernador Rubén Figueroa, su secretario de gobierno, el procurador estatal y el director de la policía del estado habían actuado “como un grupúsculo detentador del poder” dispuesto a “ocultar la verdad”. Asimismo, el dictamen señaló que existía una violación grave de garantías cuando “la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos”. La opinión pública aplaudió este dictamen, pero sus consecuencias reales fueron mínimas: algunos policías y funcionarios menores fueron detenidos, pero al gobernador ya se le había permitido renunciar. Nunca se procedió en su contra.

Casi diez años después, el Congreso solicitó a la Corte que investigara la detención ilegal de la periodista Lydia Cacho, cuyo caso se había convertido en un escándalo nacional. La historia es ciertamente digna de un *thriller*. Lydia Cacho había saltado a la fama en el año 2004 gracias a la publicación de su libro *Los demonios del edén. El poder que protege a la pornografía infantil*, que exhibió la amplitud de las redes políticas y empresariales dedicadas

a la corrupción de menores en México. Dos de los personajes mencionados en la obra eran el empresario cancenense Jean Succar Kuri, quien ya había sido acusado por pederastia en Estados Unidos, y uno de sus presuntos protectores, el empresario de origen libanés Kamel Nacif Borge, popularmente conocido como “El rey de la mezclilla”. Agraviado por el escarnio público, Nacif denunció a la autora por difamación y calumnias en un juzgado de Puebla, y solicitó al gobernador priista de dicho estado, Mario Marín, que tomara cartas en el asunto para que se le impusiera un castigo ejemplar. El 16 de diciembre de 2005 Lydia Cacho fue detenida en Cancún por policías judiciales poblanos que no llevaban siquiera una orden de aprehensión y fue trasladada a Puebla por carretera y en compañía exclusiva de varones. No se le permitió ser acompañada por su abogado ni por los escoltas que le había asignado algunos meses antes la Agencia Federal de Investigación. Para cerrar con broche de oro, el 14 de febrero de 2006 se difundió en los medios una conversación telefónica entre Nacif y Marín, en la que el primero le pedía a su “góber precioso” que amedrentara a la periodista, previo ofrecimiento de dos botellas de coñac.

La Corte aceptó investigar el caso porque, más allá de los abusos cometidos durante la detención, la historia evidenciaba perfectamente la utilización de la maquinaria del Estado para proteger intereses de grupo y limitar la libertad de prensa. En su proyecto de dictamen, el ministro Juan Silva Meza dio cuenta de todas las violaciones de garantías y citó, entre otros indicios, la conversación difundida en los medios. Curiosamente, fue esta prueba la que permitió a una mayoría de seis ministros desestimar el proyecto, ya que, al tratarse de una conversación privada obtenida ilegalmente, la Corte no podía considerarla como evidencia válida de un concierto de autoridades para vulnerar derechos fundamentales (a la mayoría no le importó que el propio Nacif reconociera su veracidad). Descartada la prueba principal, los seis ministros concluyeron que no se podía demos-

trar la violación grave de las garantías de Lydia Cacho y algunos llegaron incluso a sugerir que la facultad de investigación se refería únicamente a masacres y otras tragedias por el estilo. La resolución final, votada el 29 de noviembre de 2007, simplemente recomendó que las instancias ordinarias sancionaran a los responsables y señalaran algún modo de reparar el daño. Para los cuatro ministros que votaron en contra –Góngora, Cossío, Gudiño y Silva– esta conclusión era inaceptable y por ello decidieron publicar un libro con sus opiniones respectivas. De esta manera, el caso Lydia Cacho no sólo mostró a una Corte incapaz de reconocer un abuso evidente, sino también a un cuerpo colegiado cada vez más politizado y dividido.

Mientras el tribunal estudiaba este caso, el ministro Góngora solicitó que la Corte también investigara la violenta ocupación policiaca del pueblo de San Salvador Atenco, Estado de México, el 3 de mayo de 2006. El verdadero trasfondo de esta historia era el enfrentamiento entre el presidente Fox y los ejidatarios de la zona en torno a la expropiación de sus tierras para construir un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México. Fox había perdido esa batalla en 2002, pero encontró un pretexto ideal para hacer una demostración de fuerza cuando el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra –la organización responsable de su derrota– capturó a 15 policías estatales durante una trifulca en el mercado local. El presidente y el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, ordenaron una operación de rescate y ésta se llevó a cabo con lujo de violencia: hubo saqueos, torturas, agresiones sexuales a mujeres, detenciones multitudinarias, allanamiento de domicilios y expulsiones ilegales de extranjeros. Los ministros aceptaron investigar estos hechos y el 13 de febrero de 2009 confirmaron la existencia de violaciones graves de garantías individuales, atribuyéndolas, sin embargo, a la “actuación de policías no profesionales y violentos”. El dictamen subrayó que el uso de la fuerza sí era necesario y omitió mencionar a las autoridades que habían ordenado y planeado el operativo. El mi-

nistro Góngora protestó airadamente esta omisión, ante lo cual su colega Mariano Azuela sostuvo que la función de los ministros no era la de actuar como “francotiradores de políticos”.

Un caso aún más difícil llegó a la Corte en marzo de 2007, cuando la Cámara de Diputados solicitó la investigación de los hechos de violencia ocurridos durante la protesta magisterial en la capital de Oaxaca durante la segunda mitad de 2006. El conflicto había comenzado en junio con una huelga y el inevitable plantón de la poderosa Sección xxii del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en el zócalo de la ciudad. Como varios diputados locales solicitaron al gobierno el desalojo de los docentes, éstos bloquearon todos los accesos al principal aeropuerto del estado. La tensión escaló rápidamente a partir de ese momento, pues el sindicato magisterial obtuvo el respaldo de numerosas organizaciones sociales de la entidad y esta alianza dio lugar a la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), que convocó a un paro cívico, ocupó oficinas y medios de comunicación, e instaló barricadas en varias colonias. El secretario de Gobernación trató de negociar un arreglo, pero el gobernador priista del estado, Ulises Ruiz, prefirió disolver este movimiento por la fuerza. Tras varios meses de enfrentamientos, Ruiz solicitó el apoyo de la Policía Federal Preventiva y ésta recuperó la ciudad a sangre y fuego a fines de noviembre de 2006, con un saldo de 26 muertos, abundantes destrozos y centenares de detenidos. A diferencia del caso Atenco, en octubre de 2009 la Corte determinó que el gobernador y sus jefes policiacos habían violado derechos masivamente durante el conflicto. No obstante, Ruiz no fue sometido a ningún proceso y logró terminar su mandato.

La última vez que la Corte ejerció la facultad del artículo 97 fue en junio de 2009, cuando el ministro Sergio Valls solicitó que se investigara el reciente incendio de la guardería ABC en Hermosillo, Sonora, que resultó en la muerte de 49 niños y en afectaciones graves a 106 más. Esta tragedia desató una ola de indignación porque la estancia infantil operaba gracias a una concesión del

Instituto Mexicano del Seguro Social y éste no había verificado el cumplimiento de estándares mínimos de seguridad. Las instalaciones estaban abarrotadas, carecían de extintores y salidas de emergencia adecuadas, y para colmo se hallaban ubicadas junto a una bodega de papeles del gobierno estatal (que fue el foco del incendio). Por si esto fuera poco, la prensa reportó que una de las socias propietarias era familiar de Margarita Zavala, la esposa del presidente Calderón, lo cual hacía suponer que los culpables no serían castigados. El proyecto de dictamen presentado por el ministro Arturo Zaldívar enfatizó que se habían cometido violaciones graves de garantías individuales por omisión, es decir, que la responsabilidad de la tragedia correspondía a quienes no habían impulsado las políticas públicas necesarias para corregir el “desorden generalizado” en el sistema de guarderías del estado: los dos últimos directores del IMSS (Daniel Karam y Juan Molinar), el gobernador Eduardo Bours y el expresidente municipal Ernesto Gándara. El 15 de junio de 2010, sin embargo, el Pleno desechó este dictamen y decidió señalar únicamente a un puñado de funcionarios de menor rango.

En lugar de ofrecer algún tipo de reparación simbólica a las víctimas, la triste intervención de la Corte en cinco de los peores escándalos de la era democrática sólo tuvo efectos contraproducentes: en tres casos los ministros quedaron como encubridores de políticos y en los otros dos sus señalamientos no tuvieron consecuencias significativas. No debe sorprender, entonces, que fueran ellos mismos quienes impulsaron la transferencia de su facultad de investigación a la CNDH en junio de 2011. Algunos analistas criticaron que la Corte renunciara con tanta facilidad a un instrumento protector de derechos humanos, pero lo cierto es que la facultad de investigación no servía para proteger a nadie: un señalamiento judicial sin sanción es mero papel mojado en el mundo real. Inexplicablemente, el mejor instrumento que tiene el Poder Judicial Federal para afirmar los derechos fundamentales —el juicio de amparo— nunca ha despertado el mismo

interés en la opinión pública. Los medios suelen fijarse más en las grandes controversias entre poderes y dan menos seguimiento a los litigios que involucran a personas ordinarias. Esto no deja de ser absurdo porque, cuantitativamente hablando, los amparos conforman el grueso de la carga de trabajo de la Corte. Basta revisar sus informes anuales para corroborar este dato. Entre el 1 de diciembre de 2006 y el 30 de noviembre de 2007, por ejemplo, el máximo tribunal resolvió 183 acciones, 89 controversias y 1 545 amparos (la proporción no varía demasiado en cualquier otro año). En mi opinión, es en el juicio de amparo donde se pueden apreciar mejor los avances y rezagos de la justicia constitucional durante la novena época.

Vista desde el amparo, la transición entre la vieja y la nueva Corte luce como un proceso más bien gradual, cargado de continuidades. En efecto, lejos de romper con la tradición heredada, lo que hicieron los ministros de la nueva integración fue ir ampliando algunos criterios innovadores que la Corte o los tribunales colegiados habían introducido a principios de la década de los noventa. Un primer ejemplo interesante de esta política es la redefinición del concepto de autoridad para efectos del amparo. En 1992, en un asunto sobre la Universidad Michoacana, la Corte sostuvo que los jueces de distrito debían estudiar, caso por caso, si los organismos descentralizados podían afectar la esfera jurídica de los particulares de manera unilateral, con independencia de que pudieran hacer uso de la fuerza pública. En caso afirmativo, la demanda contra dichas entidades sí debía ser admitida. Esta misma tesis fue reiterada en el año 2002, cuando la Segunda Sala concluyó que las universidades públicas son “auténticos órganos del Estado”, ya que sus actos administrativos—como la expulsión de alumnos o profesores—se enmarcan en “una relación de supra a subordinación derivada de la ley” y pueden afectar unilateralmente la situación jurídica de un gobernado. Estos criterios son importantes no sólo por sus implicaciones para la educación superior, sino, sobre todo, porque indican que

la Corte ya no quería seguir utilizando el concepto de autoridad como un filtro para desechar demandas de amparo.

Otro ejemplo parecido es el desarrollo de la libertad de asociación. También en 1992, la Corte determinó que la obligación legal de los comerciantes e industriales de afiliarse a la Cámara respectiva violaba el artículo 9º constitucional, pues el derecho consagrado por este precepto tiene una triple vertiente: 1) el “derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente”; 2) el “derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella”; y 3) el “derecho de no asociarse”. Esta tesis podía ser mortal para el corporativismo priista, pues facilitaba el surgimiento de organizaciones gremiales independientes y dificultaba el mantenimiento de la disciplina en las centrales oficialistas. Lo que hizo la Corte de la novena época fue, primero, elevar esta tesis al rango de jurisprudencia (en agosto de 1995), y después extender plenamente su aplicación al ámbito laboral. El 12 de mayo de 1999 el Pleno resolvió cuatro amparos en los que declaró la inconstitucionalidad de las leyes o estatutos que prevén una sindicación única, ya que ésta restringe “la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses”. Un dato curioso es que, ese mismo día, el líder de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) ofreció el respaldo de su millón y medio de afiliados al precandidato del PRI a la presidencia, Francisco Labastida. Valdría la pena analizar hasta qué punto el debilitamiento judicial de los mecanismos de control corporativo afectó el desempeño del partido oficial en las elecciones federales del año 2000.

Al principio de la novena época la Corte también comenzó a darle un mayor peso al derecho internacional, reflejando así las tendencias generales de la política exterior neoliberal. Aquí el precedente fundamental es el amparo promovido en 1998 por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo contra la ley que ordenaba la formación de un sindicato único en cada dependencia del gobierno federal. A diferencia de los casos an-

teriores, en los que el debate giró alrededor del artículo 9º de la Constitución, en este asunto los quejosos fundaron su reclamo en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, que protege la libertad sindical. La Corte falló a su favor y estableció que, conforme a su nueva lectura del artículo 133 constitucional, los tratados se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y estatales, ya que recogen compromisos del Estado mexicano que obligan a todas las autoridades –sean de la Federación, los estados o los municipios– frente a la comunidad internacional. En materia penal, esta apertura hacia el exterior se manifestó en el nuevo criterio sobre extradición de presuntos delincuentes nacionales al extranjero, un tema que se volvió de capital importancia cuando el gobierno decidió incrementar su apoyo a los programas de lucha internacional contra el narcotráfico liderados por Estados Unidos. En noviembre de 2001 el Pleno determinó que el único límite al uso de esta medida es la posible imposición de “penas inusitadas” (prohibidas por la Constitución) en el país donde se llevará a cabo el juicio.

Hay dos temas en los que se advierte mejor el sesgo neoliberal de la nueva Corte: su decisión sobre el anatocismo y su notable flexibilidad frente a las demandas de amparo fiscal. Para entender la primera es necesario recordar que, durante los años inmediatamente posteriores a la crisis económica de 1995, el Poder Judicial Federal recibió miles de solicitudes de amparo contra el cobro de créditos bancarios que se habían vuelto impagables a causa de la capitalización de intereses (es decir, el refinanciamiento de los intereses vencidos y no pagados). En términos llanos, la capitalización de intereses implicaba que los deudores no sólo tenían que pagar al banco el crédito original con sus intereses respectivos, sino un crédito adicional –equivalente a los intereses no cubiertos– con sus propios intereses adicionales: considerando el aumento dramático de las tasas de interés durante la crisis, el monto final de las deudas podía triplicar el crédito original. Muchos deudores solicitaron amparo alegando que el llamado “pacto de anatocismo” estaba

prohibido por el Código Civil. Algunos tribunales colegiados aceptaron este argumento y otros consideraron que esta figura era válida conforme a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Si prevalecía el primer criterio, cuatro millones de deudores saldrían beneficiados, pero el sistema financiero apenas rescatado podía irse a la quiebra. El 7 de octubre de 1998 la Corte resolvió esta contradicción de tesis a favor de los bancos, enfatizando que su tarea consistía en interpretar las leyes y no en calificar su justicia.

Mientras los ministros presumían su apego a la legalidad condenando a los deudores de la banca, sus resoluciones en materia fiscal evidenciaban una creciente generosidad hacia las grandes empresas que no querían pagar impuestos. Como ha demostrado Carlos Elizondo, el fallo de la Corte contra el impuesto al activo en abril de 1995 fue el punto de partida de una verdadera “industria del amparo fiscal”, que sigue beneficiando más a quienes pueden pagar buenos abogados. La mecánica fue muy simple: dado que el máximo tribunal empezó a mostrar una gran disponibilidad para analizar invasiones competenciales en perjuicio del contribuyente y posibles violaciones a la garantía de proporcionalidad y equidad de los impuestos, un pequeño pero poderoso grupo de causantes –entre el 2 y el 3% del registro nacional– comenzó a impugnar sistemáticamente las misceláneas fiscales y a dominar la agenda de trabajo de la Corte. La situación llegó a un punto extremo en el año 2007, cuando el entonces presidente de la Primera Sala, José Ramón Cossío, reconoció que cerca del 85% de los asuntos tramitados en la sala a su cargo durante el año anterior habían sido de carácter tributario (y no civil o penal, que son su especialidad). Según los cálculos de Elizondo, la autoridad estaba ganando el 80% de los juicios, lo cual no implica que el restante 20% de victorias fuera un premio menor para los quejosos: gracias al amparo, la Secretaría de Hacienda tuvo que devolver 42 mil millones de pesos tan sólo entre 2002 y 2004.

La contraparte inevitable del predominio de los amparos fiscales fue el descuido de la jurisprudencia sobre derechos fundamentales. Salvo por los criterios sobre libertad de asociación y algunos más sobre derecho a la información, durante los primeros diez años de la novena época los ministros modificaron muy poco las interpretaciones tradicionales de la Corte sobre libertades civiles, derechos sociales y garantías en el proceso penal. Un ejemplo representativo de este descuido es el caso del poeta campechano Sergio Witz, quien en 2003 fue sometido a proceso por la publicación de un poema en el que se refería a la bandera nacional como un “trapo en el que se acuestan los perros y que nada representa”. Su demanda de amparo se discutió en la Primera Sala el 5 de octubre de 2005. Para los ministros Cossío y Silva, el artículo 191 del Código Penal Federal, en el que se basaba la acusación, violaba la libertad de expresión porque permitía castigar penalmente cualquier opinión política que pudiera ser calificada como “ultraje” a los símbolos patrios. Para sus tres colegas, sin embargo, este artículo resguardaba altos valores constitucionales. Valls sostuvo que la función del derecho penal era prevenir conductas que dañan a la sociedad y en este caso el “seudopoema” injuriaba “a la patria misma”. En el mismo sentido, Sánchez Cordero afirmó que la Constitución no protege expresiones que “realmente ofenden a la moral” y más cuando amenazan “la estabilidad y la seguridad de nuestra nación”. Aunque la Corte no había tenido en varias décadas una mejor oportunidad para redefinir el derecho a la libertad de expresión, la Primera Sala prefirió sacrificarla en el altar del discurso patriótico.

Este desequilibrio de prioridades provocó en el año 2006 un áspero debate sobre el papel que estaban jugando los ministros en el régimen democrático. Mientras que un extremo de la discusión denunció que la Corte se había convertido en un tribunal dedicado a controversias políticas y reclamos fiscales de grandes empresarios, el otro acusó a los litigantes de no plantear cuestiones novedosas sobre derechos fundamentales en los juicios que

llevaban ante los tribunales. Ambos lados decían la verdad, pero los críticos llevaban la delantera porque, al final del día, la Corte había hecho muy poco para remediar esta situación con las herramientas que tenía a su alcance, especialmente la facultad de atracción. La Corte ofreció una respuesta diferenciada frente a este problema: mientras que el Pleno y la Segunda Sala simplemente acusaron recibo y no alteraron sus prácticas habituales, la Primera Sala, bajo el impulso del ministro Cossío, decidió establecer en 2007 un Programa de Derechos Fundamentales para reorientar su agenda de trabajo. El objetivo central de este programa consiste en identificar asuntos “trascendentes” que deben ser atraídos y estudiados por la Primera Sala, y para lograrlo ha seguido dos políticas: en primer lugar, solicitar a los juzgados de distrito y a los tribunales colegiados que periódicamente informen a la Sala sobre casos pendientes de resolución que involucren problemas importantes de derechos fundamentales; y en segundo, crear una comisión de secretarios de estudio y cuenta dedicada a evaluar solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción presentadas por activistas, organizaciones no gubernamentales y defensores de oficio.

Una condición necesaria para el éxito de la estrategia adoptada por Cossío fue la renovación gradual del perfil dominante entre los secretarios de la Primera Sala: el impulso de nuevos temas y el descubrimiento de litigios trascendentes requería un personal menos influido por las prácticas formativas del Poder Judicial Federal y más familiarizado con los debates sobre constitucionalismo y derechos humanos a nivel mundial. La reciente tesis doctoral de Josafat Cortez demuestra precisamente que el viraje jurisprudencial de la Primera Sala a partir de 2007 fue acompañado de un cambio gradual en la integración de los equipos de trabajo de los ministros, empezando por el de Cossío y más tarde por los de los ministros Arturo Zaldívar y Alfredo Gutiérrez. Sin excluir a los secretarios provenientes de la carrera judicial, que conocen bien las rutinas internas de la Corte, estos tres ministros empezaron a

reclutar abogados jóvenes con estudios de posgrado en el extranjero y fue a ellos a quienes encomendaron la selección y análisis de los asuntos que llegarían a la Primera Sala mediante el uso de la facultad de atracción. No es casual, entonces, que algunas de las principales resoluciones que ha emitido esta Sala durante los últimos diez años hayan sido redactadas con un lenguaje menos tradicional, o bien que incluyan más referencias a la doctrina jurídica contemporánea y a las sentencias de los tribunales internacionales.

La nueva política de la Primera Sala tardó algunos años en fructificar plenamente. Sin embargo, ya desde 2007 la Corte empezó a dar señales de un cambio en su forma de abordar los derechos fundamentales invocados en los juicios de amparo. Un primer caso muy significativo, que llegó al Pleno sin expectativas de triunfo, fue el de un grupo de militares que habían sido dados de baja del ejército por ser portadores del virus de inmunodeficiencia humana (VIH). Estas medidas no se habían tomado de manera arbitraria: el artículo 226 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas establecía que la mera portación del VIH era una causal de retiro porque supuestamente incapacitaba al portador para llevar a cabo las tareas propias de su condición militar. En lugar de aceptar sin más el juicio del legislador, los ministros solicitaron el testimonio de dos expertos de la Academia Mexicana de Ciencias para informarse adecuadamente sobre la diferencia entre la portación del VIH y el desarrollo del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). Dichos testimonios confirmaron que la portación del virus no incapacita necesariamente a los individuos afectados y que, mientras no se manifieste la sintomatología del SIDA, éstos pueden seguir prestando sus servicios habituales. Con base en este dictamen, el Pleno concluyó que los artículos impugnados violaban los principios de igualdad y no discriminación, y dispuso que los quejosos fueran reincorporados en sus cargos.

A fines de ese mismo año la Primera Sala decidió un asunto menos visible pero igualmente importante porque le permi-

tió reinterpretar los principios de libertad religiosa y laicidad del Estado, que casi no habían sido desarrollados en la novena época. El caso provenía de un juicio familiar de guarda y custodia, en el que uno de los padres había solicitado al juez la autorización para pasar más tiempo con su hija a fin de poder compartir con ella las tradiciones propias de la religión judía. El último tribunal que analizó esta petición la había desechado alegando que esta clase de problemáticas rebasaba los límites laicos de su jurisdicción. La Sala, sin embargo, ordenó que la solicitud fuera revisada nuevamente tomando en cuenta “las libertades ideológica y religiosa de ambos progenitores”. En el voto que formuló para justificar su apoyo a esta decisión, el ministro Cossío enfatizó que el principio de separación entre las iglesias y el Estado exige imparcialidad, no inacción, y que ello implica muchas veces la regulación expresa de “cuestiones que se relacionan con la vida religiosa de las personas”. Asimismo, Cossío señaló que la libertad de creencias no sólo tiene una “dimensión interna”, que garantiza la posibilidad de adoptar o rechazar una cierta visión del mundo, sino también una “dimensión externa”, que consiste en la “capacidad de las personas de reflejar exteriormente de algún modo esas creencias, mediante la participación en cierto tipo de actos y en general mediante el compromiso con un tipo de vida que estimen congruente con las mismas”. Esta dimensión incluye, evidentemente, la plena libertad de transmitir las propias creencias a los hijos.

Ya en uso de la facultad de atracción, la Primera Sala revisó en 2009 el expediente de los acusados por la matanza de 45 indígenas tzotziles en una iglesia del municipio de Acteal, Chiapas, el 22 de diciembre de 1997. Para entender las peculiaridades de este caso es necesario recordar que el proceso a los acusados había tenido lugar en el contexto de las tensas negociaciones entre el zapatismo y el gobierno de Zedillo: el presidente necesitaba contener el escándalo y “hacer justicia” de manera expedita, especialmente porque varias organizaciones de derechos humanos habían

denunciado la participación de fuerzas paramilitares financiadas por funcionarios estatales. El resultado de tal forma de proceder fue la consignación de ochenta personas de la comunidad con base en pruebas falsas, confesiones arrancadas bajo tortura, interrogatorios sin la asistencia de un intérprete, declaraciones de familiares inducidas por la policía y testimonios contradictorios: el pan de cada día en México. La Primera Sala de la novena época había sido reacia a cuestionar las actuaciones de la PGR, pero en este caso decidió liberar a 20 acusados y ordenar la reposición del juicio de otros seis, tras determinar que sus procesos estaban repletos de anomalías y que por lo tanto era imposible demostrar su culpabilidad (el resto de las causas se tramitaron por separado, pero al final todas desembocaron en la absolución de los indiciados). Los ministros subrayaron que todo acusado tiene derecho a una “defensa adecuada” y que los jueces no pueden basar sus fallos en pruebas “cuya obtención ha sido irregular”.

Otra sentencia notable de la Primera Sala que vale la pena citar es la del 15 de junio de 2011, en la que reconoció por primera vez la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. El caso que dio origen a este pronunciamiento era un juicio de divorcio en el que uno de los cónyuges había presentado ante el juez más de 300 correos electrónicos para demostrar el adulterio de su pareja. Los mensajes incriminatorios habían sido descargados ante notario, pero sin el conocimiento ni la autorización de la titular de la cuenta. Al revisar este asunto, la Sala concluyó que estas pruebas no podían ser utilizadas en juicio porque habían sido obtenidas mediante una violación (certificada) del derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas. Lo interesante de este caso, más allá de la protección de la privacidad, es que los ministros afirmaron explícitamente que los derechos fundamentales son valores “que informan o permean todo el ordenamiento jurídico” y que por lo tanto pueden ser exigibles en las relaciones entre particulares –y no solamente frente al Estado, como sostenía la doctrina tradicional–. Una aplicación

interesante de este principio se llevó a cabo en noviembre de 2014, cuando la Primera Sala determinó que las convocatorias de trabajo que establecen un rango de edad para solicitar un empleo son inconstitucionales, pues ni las autoridades *ni los particulares* tienen derecho a discriminar con base en simples estereotipos: la idoneidad laboral de un candidato debe decidirse en función de sus habilidades y no de su edad o su apariencia física.

El creciente activismo de la Primera Sala recibió un espaldarazo legislativo con la aprobación de dos reformas constitucionales –las del 6 y 10 de junio de 2011– que modificaron sustantivamente los alcances y la protección de los derechos humanos en México. Aunque todavía no se ha escrito una historia de sus motivaciones políticas, no está de más advertir que ambas reformas llegaron durante una fase muy violenta de la guerra contra el narcotráfico y que en esa medida pretendían mejorar la imagen del Estado mexicano frente a la comunidad internacional. Este contexto explicaría por qué la innovación central de las reformas fue otorgar una jerarquía inédita a los tratados sobre derechos humanos. El nuevo texto del artículo 1º constitucional, en efecto, señala que todas las personas ubicadas en territorio nacional gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados de los que el Estado mexicano sea parte. Es decir, desde 2011 la propia Constitución reconoce que el catálogo de derechos fundamentales no se limita a los que ella misma enumera, sino que comprende un número indefinido de derechos humanos de fuente internacional (de acuerdo con un listado publicado por la Corte en 2012, México ha suscrito por lo menos 210 tratados que incluyen normas de esta naturaleza). Para colmo, la reforma no definió qué es un “derecho humano” y solamente dispuso que su interpretación deberá favorecer a las personas con “la protección más amplia”, conforme a los principios de “universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

Tras crear lo que algunos juristas han llamado el “bloque de constitucionalidad”, el nuevo artículo 1º estableció que “todas las

autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Para que esta obligación no quedara en simple retórica era necesario reformar el principal instrumento para hacer valer estos derechos, que sigue siendo el juicio de amparo. En términos generales, la reforma siguió de cerca las propuestas elaboradas por la comisión integrada por la Corte en 1999 y trató de diseñar un nuevo juicio más fácil de promover, con menos tecnicismos y efectos más amplios. Entre las figuras que se incorporaron al amparo en 2011 cabe destacar, primero, la posibilidad de iniciar el juicio mediante la simple acreditación de un “interés legítimo”, el cual permite a cualquier persona combatir medidas administrativas que afecten intereses difusos o colectivos, como los relacionados con el medio ambiente, el patrimonio cultural y el desarrollo urbano. Una segunda novedad interesante es la autorización a los jueces para suspender el acto reclamado con base en un análisis provisional de su constitucionalidad y de sus posibles afectaciones al interés social: si el juez percibe una “apariencia de buen derecho”, debe otorgar la suspensión. Finalmente, la reforma creó “Plenos de Circuito” encargados de uniformar los criterios de los tribunales colegiados y facultó a la Corte para emitir “declaratorias generales de inconstitucionalidad” (excepto en materia fiscal). Éstas sólo pueden hacerse cuando una norma general es declarada inconstitucional por la jurisprudencia y la autoridad correspondiente no la elimina en un plazo de 90 días. Su aprobación requiere de ocho votos.

La puesta en práctica de esta reforma exigía una nueva Ley de Amparo, que no sería publicada sino hasta abril de 2013. Entre tanto, sin embargo, la Corte dictó varios acuerdos para regular temporalmente el ejercicio de sus nuevas facultades e hizo un primer pronunciamiento sobre la primacía de los derechos humanos mediante el llamado “caso Radilla”, cuya resolución fue publicada en octubre de 2011. La historia de este caso es algo complicada, pues no se trata propiamente de un asunto que haya resuelto la Corte, sino de una consulta respecto a los efectos de

una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los hechos que aborda esta sentencia tuvieron lugar en agosto de 1974, cuando el activista Rosendo Radilla Pacheco fue detenido por un retén del ejército en el municipio de Atoyac, Guerrero: nunca se le volvió a ver. Sus familiares pidieron noticia de su paradero durante años, pero fueron sistemáticamente ignorados. Tras agotar todas las instancias internas, los familiares acudieron primero ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y después ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que dictó su fallo el 23 de noviembre de 2009: el Estado mexicano debía reparar el daño a los familiares de Rosendo Radilla, castigar a los responsables de su desaparición y adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de los tratados de derechos humanos. Al poco tiempo, el entonces presidente de la Corte, Guillermo Ortiz Mayagoitia, convocó al Pleno para determinar el modo como el Poder Judicial Federal daría cumplimiento a esta sentencia.

La discusión sobre las implicaciones de este caso no fue sencilla, empezando por el hecho de que ni siquiera estaban claros los posibles efectos de la consulta. No obstante, los ministros aprovecharon la marea favorable de las reformas para resolver las dudas pendientes y de paso acordar el rumbo que debía seguir la Corte a partir de ese momento. En primer lugar, el Pleno reconoció que no tenía facultades para calificar una sentencia de la Corte Interamericana y que por lo tanto sólo procedía acatarla y cumplirla en sus términos. Respecto a los criterios elaborados por este tribunal internacional, sin embargo, el Pleno concluyó que únicamente son obligatorios aquellos que provengan de las sentencias en las que México sea parte: el resto de la jurisprudencia interamericana sólo tendrá un “carácter orientador” cuando ello se traduzca en una mayor protección a la persona. Los ministros tuvieron que hacer una primera aplicación de este principio cuando discutieron los alcances del fuero militar (es decir, el derecho que tienen las fuerzas armadas a juzgar los delitos cometidos por sus miembros): como la sentencia de la Corte Interamericana

determinó que los tribunales militares no podían seguir encargándose de investigar y sancionar las violaciones a derechos humanos cometidas por el ejército, el Pleno dispuso que, en adelante, estos asuntos corresponderían a la jurisdicción civil. La relevancia de este cambio de criterio no era menor, pues, como consecuencia de la guerra contra el narcotráfico, el número de denuncias contra los militares estaba creciendo de manera exponencial.

Una de las decisiones más trascendentes de la Corte con motivo del caso Radilla y las reformas de 2011 fue la reintroducción del control difuso de la constitucionalidad: como los derechos humanos son ahora la base de todo el orden jurídico mexicano, los ministros resolvieron que *todos* los jueces del país —federales y ordinarios— tienen la obligación de no aplicar cualquier norma general que sea contraria a los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados. Los enormes desafíos prácticos y jurídicos de este mandato judicial eran evidentes, y de hecho el Pleno dedicaría buena parte de los años siguientes a matizar hasta el cansancio sus implicaciones. Sin embargo, en junio de 2011 lo que a la Corte le interesaba no era la viabilidad del “nuevo paradigma constitucional”, sino, más bien, la redefinición de su identidad en el marco del orden democrático. Surgida como resultado de la crisis del régimen priista, la Corte de la novena época había enfatizado inicialmente su carácter de “Tribunal Constitucional” y su función arbitral en el sistema político, sin preocuparle demasiado sus rezagos en temas de derechos fundamentales. El desprestigio que sufrió a causa de este desinterés y de sus cuestionables resoluciones en ejercicio de la facultad de investigación, sumado a la creciente descomposición de la vida pública, obligaron a la Suprema Corte a construirse una fuente de legitimidad más acorde con los tiempos: los derechos humanos serían ahora su discurso orientador y su principal razón de ser. Los ministros no midieron bien las expectativas que ellos mismos estaban creando, mas los tiempos eran extrañamente de

optimismo: el 29 de agosto de 2011, el Pleno consideró que todos los cambios y decisiones recientes ameritaban dar inicio a la “décima época” del *Semanario Judicial de la Federación*, la época triunfal de los derechos humanos.

EPÍLOGO: LA DÉCIMA ÉPOCA

A juzgar por el número de casos y criterios que han trascendido a la opinión pública, los últimos siete años han sido uno de los periodos más interesantes en la historia de la Suprema Corte. Todavía es muy temprano para evaluar el impacto de sus decisiones más recientes en la vida política, social, económica y cultural del país, pero si algo queda claro es que los ministros —especialmente los de la Primera Sala— han asumido un papel más protagónico que en el pasado. La décima época se ha distinguido por algunas sentencias que no solamente deciden una controversia concreta, sino que pretenden afirmar de manera más amplia la vigencia y los alcances de los derechos fundamentales. El caso *La Jornada* contra *Letras Libres*, resuelto a las pocas semanas de que se inició este periodo jurisprudencial, ilustra muy bien el renovado espíritu activista del máximo tribunal. Este litigio provenía de una demanda por daño moral contra la revista *Letras Libres*, la cual había publicado un artículo editorial que calificaba a los redactores de *La Jornada* como apologetas y “cómplices” de la banda terrorista ETA. El juicio llevaba casi seis años de sentencias y recursos cuando la Primera Sala decidió atraerlo a fin de revisar los alcances de la libertad de expresión: ¿se pueden castigar las opiniones críticas de un medio de comunicación para proteger la buena reputación de otro? De acuerdo con la sentencia del 23 de noviembre de 2011, la libertad de expresión de *Letras Libres* gozaba de una “posición preferencial” frente al derecho al honor de *La Jornada*, pues el libre intercambio y debate de las ideas es una

condición indispensable para alcanzar la “plenitud de la vida democrática”:

El debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Éstas son las demandas de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia.

Lo que la Primera Sala hizo en este caso no fue únicamente poner fin a una disputa o resolver una duda jurídica, sino bosquejar una idea de democracia y analizar sus implicaciones en la manera como debe conducirse la vida pública. Algo similar puede decirse sobre algunas de sus decisiones recientes en materia penal. En junio de 2008 se hizo una reforma constitucional para sustituir el proceso penal “inquisitivo” por otro de carácter “acusatorio”: el objetivo era dejar atrás un sistema que daba preeminencia a las actuaciones del Ministerio Público y trataba a los acusados como culpables mientras se integraba el expediente respectivo, y establecer otro más favorable a los derechos de los acusados y de las víctimas, que privilegie el esclarecimiento de los hechos y cuyas audiencias sean siempre públicas, orales y ante un juez. Para funcionar adecuadamente, el nuevo sistema requiere garantías de respeto a la presunción de inocencia y, sobre todo, una mayor pulcritud en las investigaciones ministeriales, pero una cosa es afirmar estos principios de manera abstracta y otra muy distinta traducirlos en prácticas, límites y directrices concretas para las autoridades. Aquí la Corte también ha jugado un papel crucial, pues, caso por caso, ha ido definiendo los estándares para detener válidamente a una persona, las condiciones para el “uso razona-

ble” de la fuerza, los derechos que deben informarse a los detenidos, el significado de la “puesta a disposición inmediata” ante el Ministerio Público, los elementos básicos del debido proceso y del derecho a una defensa adecuada, e incluso los requisitos que deben satisfacerse al recolectar y preservar la evidencia de un crimen (la “cadena de custodia”).

La reciente insistencia de la Corte en la supremacía de los derechos humanos también ha acentuado la “constitucionalización” de todas las ramas del orden jurídico: hace 20 años todavía era posible conocer las reglas básicas de cualquier rama del derecho estudiando únicamente la legislación; hoy día, buena parte de esas reglas se definen mediante sentencias de amparo. Esto resulta particularmente visible en la materia familiar, en la que algunos principios constitucionales –como la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, el derecho al “libre desarrollo de la personalidad”, o la obligación estatal de velar por el “interés superior de la niñez”– han servido a la Primera Sala para redefinir los lineamientos conforme a los cuales deben decidirse las controversias en este ámbito. La jurisprudencia de esta sala ha sostenido, por ejemplo, que en los casos de divorcio bajo el régimen de separación de bienes, el juez debe “resarcir el perjuicio económico sufrido por el cónyuge que, en aras del funcionamiento del matrimonio, asumió determinadas cargas domésticas y familiares sin recibir remuneración económica a cambio”. De igual manera, la Primera Sala ha admitido la posibilidad de retirar la patria potestad cuando la conducta de los padres amenace “la integridad o formación del menor”, y ha determinado que la preferencia a la madre en el otorgamiento de la guarda y custodia de los menores de edad –basada en estereotipos sobre la división del trabajo familiar– no debe ser automática sino “ponderada en cada caso concreto”, dado que la “distribución de roles entre el padre y la madre ha evolucionado hacia una mayor participación del padre en el cuidado de los menores”.

En diciembre de 2013 la Suprema Corte mexicana recibió el Premio de Derechos Humanos de la Organización de Naciones

Unidas, en reconocimiento a su labor de promoción de los derechos fundamentales y a la notable renovación de su jurisprudencia. Este galardón confirmó el acierto de muchas de sus decisiones recientes, pero también ha sido utilizado para ocultar bajo la alfombra algunos retrocesos graves. Hay dos que no se pueden ignorar. El primero es la resolución del Pleno del 3 de septiembre de 2013, la cual determinó que los derechos humanos de fuente internacional pueden ser restringidos por una disposición constitucional expresa, aun cuando el nuevo texto del artículo 1º de la Constitución obliga a los jueces a favorecer a las personas con la protección más amplia (principio “pro persona”). La verdadera explicación de este criterio era la necesidad de proteger el régimen de excepción para combatir a la delincuencia organizada y en especial la figura del arraigo: con tal de salvar estas medidas, la Corte le indicó al gobierno cuál es el camino más fácil para reducir los alcances de la reforma de 2011. El segundo desacierto son los criterios recientes sobre las consecuencias procesales de la tortura: mientras que al comienzo de la décima época la Primera Sala había sostenido que la omisión de investigar actos de tortura infligidos al acusado constituía una violación grave del procedimiento penal y ameritaba la reposición del mismo, a partir de 2016 señaló que la tortura no tiene trascendencia en el proceso “cuando no existe confesión de los hechos imputados o cualquier acto que conlleve autoincriminación del inculgado”. De nueva cuenta, con esta decisión la Corte abrió una puerta para preservar prácticas violatorias de los derechos humanos.

Este contexto de activismo y frenazos judiciales explica que durante los últimos años hayan surgido nuevos espacios para dar un seguimiento más sistemático a las labores del máximo tribunal, como los observatorios patrocinados por algunas universidades y el blog especializado de la revista *Nexos* (“El juego de la Suprema Corte”). Aunque el periodismo judicial en México sigue dejando mucho que desear, hoy día la cobertura noticiosa de la Corte es indudablemente más amplia que la de finales del siglo xx. Esta

mayor visibilidad, sin embargo, ha traído consigo un mayor escrutinio de sus resoluciones y en algunas ocasiones ha dado lugar a encendidos debates sobre los poderes que deberían tener los ministros en un régimen democrático: si los titulares del Poder Judicial no son electos mediante el voto popular, ¿es legítimo que tengan la capacidad de imponer sus criterios sobre las costumbres de la mayoría de la población? ¿A quiénes les corresponde definir el sentido de la Constitución: a once togados o a los representantes populares? ¿Cómo debe actuar la Corte frente a las exigencias de la opinión pública y de los movimientos sociales? Estos debates no son una mera inquietud académica. Las fuertes reacciones provocadas por el caso de Florence Cassez y por las distintas aplicaciones jurisprudenciales del derecho al libre desarrollo de la personalidad ilustran muy bien el tamaño de la oposición de algunos sectores de la sociedad a las principales decisiones de la décima época. La defensa de los derechos humanos permite recolectar aplausos en ciertos ambientes, pero puede tener un alto costo político para las instituciones que se la toman en serio.

El caso Cassez es un ejemplo paradigmático de los abusos que pueden cometerse cuando la persecución criminal se convierte en un espectáculo. La historia comenzó el 9 de diciembre de 2005, cuando los noticieros matutinos de Televisa y TV Azteca transmitieron “en vivo”, desde un rancho en Topilejo, el rescate de tres personas secuestradas y la captura de dos de sus presuntos plagiarios: un joven llamado Israel Vallarta y su novia francesa, Florence Cassez, quien se declaró inocente desde el principio. Este operativo digno de Hollywood había sido coordinado por el director de la Agencia Federal de Investigación (AFI), Genaro García Luna, y se transmitió con la obvia finalidad de publicitar los éxitos de su corporación en el combate al crimen organizado. La evidencia en contra de los detenidos parecía irrefutable, pero el 5 de febrero de 2006, durante un programa conducido por la periodista Denise Maerker, García Luna reconoció que el presunto rescate había sido en realidad una recreación escenificada

por la policía a petición de los medios (de hecho, las imágenes que habían difundido los noticieros eran propiamente una ficción, pues Vallarta y Cassez habían sido aprehendidos en otro lugar varias horas antes del operativo). Aunque esta confesión tenía implicaciones enormes, García Luna se mostró confiado porque sus averiguaciones no estaban basadas en la grabación del 9 de diciembre, sino en el testimonio de tres víctimas de la banda a la que Vallarta y Cassez supuestamente pertenecían. Pudo haber un montaje, pero todo indicaba que había material suficiente para sustentar los cargos.

En el caso específico de Florence Cassez, los testimonios en su contra eran problemáticos porque no coincidían y fueron variando conforme al curso de los acontecimientos. De las tres víctimas presentadas el 9 de diciembre, las dos primeras –Cristina Ríos y su hijo Christian– declararon inicialmente que no reconocían a Florence ni físicamente ni por su voz. No obstante, dos meses más tarde, tras la confesión de García Luna durante el programa de Denise Maerker, ambos modificaron su testimonio ante la PGR. Primero recordaron a una mujer con un “acento raro” a la que habían escuchado durante su cautiverio –la misma que vieron por televisión– y en declaraciones posteriores la identificaron plenamente como una de las cabecillas de la banda criminal. La única víctima que sí reconoció a Florence el 9 de diciembre, Ezequiel Elizalde, fue curiosamente la que participó de manera más activa durante el montaje televisivo (agradeciendo varias veces a la AFI frente a las cámaras). Su testimonio también tenía inconsistencias: primero relató que la policía había llegado justo cuando los secuestradores le iban a cortar un dedo para enviárselo a su familia; después señaló que en realidad le habían anestesiado el dedo un día antes y como prueba mostró un punto rojizo en el meñique, supuestamente provocado por una inyección aplicada por Cassez; finalmente, un peritaje médico demostró que ese punto no era una herida sino una mancha natural de la piel. Para buena fortuna de la AFI, un cuarto testigo, Leonardo Cor-

tez, acudió ante el Ministerio Público al día siguiente del programa de Denise Maerker y denunció que Florence pertenecía a la misma banda que lo había secuestrado algunos meses antes. El expediente siguió creciendo con nuevas revelaciones muy convenientes para la narración oficial, pero en realidad ya no eran necesarias: la opinión pública se había convencido rápidamente de la culpabilidad de la francesa.

Florence Cassez fue condenada a 60 años de prisión por un tribunal unitario en marzo de 2009. Sus abogados recurrieron dicha sentencia por la vía del amparo, resaltando la irregularidad de la evidencia probatoria y la presencia de graves violaciones a los derechos al debido proceso, a una defensa adecuada y a la presunción de inocencia. Un argumento clave de la demanda era que el montaje del 9 de diciembre de 2005 había comprometido a la autoridad a declarar la culpabilidad de Cassez “contra toda evidencia o razón en contrario” y que además había tenido un “impacto mediático determinante sobre la opinión pública y los testigos”. Para este momento, sin embargo, era muy difícil ganar este juicio porque se había convertido en una verdadera bomba política. En primer lugar, el presidente francés, Nicolas Sarkozy, se había comprometido públicamente a “rescatar” a su connacional. Su insistencia en este punto durante una visita oficial a México desembocó en un tenso duelo diplomático con el presidente Calderón, quien asumió la posible extradición de Cassez como una afrenta a su honor y a la dignidad nacional. En segundo y más importante lugar, García Luna había sido nombrado secretario de Seguridad Pública en diciembre de 2006 y desde entonces era el principal estratega de la guerra contra el narcotráfico y por lo tanto el funcionario más poderoso del país. Y por si esto fuera poco, algunas organizaciones de víctimas del secuestro –aliadas con el gobierno federal– deseaban que los tribunales impusieran un castigo ejemplar a la “secuestradora francesa”: cualquier flaqueza judicial sería interpretada como una penosa claudicación frente al crimen.

En marzo de 2011 un tribunal colegiado ratificó la pena impuesta a Cassez. Como último y desesperado remedio, sus abogados interpusieron un recurso de revisión ante la Suprema Corte. El asunto fue remitido a la Primera Sala y quedó en manos del ministro Arturo Zaldívar, quien tardó casi un año en presentar su proyecto de resolución. Fechado el 7 de marzo de 2012, este proyecto amparaba a Florence Cassez y ordenaba su liberación inmediata porque las graves irregularidades cometidas durante su detención —desde el montaje televisivo hasta la demora en ser llevada ante el Ministerio Público y la falta de una asistencia consular efectiva— habían generado un “efecto corruptor” en toda la evidencia incriminatoria y habían hecho prácticamente imposible conocer la verdad del caso. Aunque este proyecto sólo debía circular entre los ministros y sus auxiliares, a las pocas horas de salir de la ponencia de Zaldívar ya había desatado una tormenta mediática sin precedentes en la historia de la Corte. Durante las dos semanas que transcurrieron antes de su discusión en la Primera Sala, el ministro fue presionado por el gobierno para que retirara su proyecto y la opinión pública se polarizó en torno a la posible liberación de la francesa. Como era de esperarse, el caso también fue utilizado para cuestionar los abusos institucionalizados por el secretario de Seguridad Pública durante la guerra contra el narcotráfico (a lo largo del sexenio, miles de presuntos delincuentes habían sido igualmente condenados *a priori* por las cámaras de televisión) y por ello el presidente decidió intervenir. El 19 de marzo, mientras visitaba una prisión federal de máxima seguridad en compañía de García Luna, Calderón pidió “justicia para las víctimas de los delitos” y sugirió que la aplicación garantista de la Constitución podía convertirse en una fuente de impunidad:

¿Justicia qué implica? La obligación elemental de que quien cometa un delito sea verdaderamente juzgado y castigado, y que nunca la interpretación de la ley sea la rendija por donde escape, nueva-

mente, la impunidad, sino un verdadero instrumento del juzgador para hacer justicia.

En respuesta, el ministro presidente de la Corte, Juan Silva Meza, pronunció otro discurso la mañana del 21 de marzo –ante el propio Calderón– en el que calificó al “abuso de poder” como un “paso previo al autoritarismo” y afirmó que la justicia impartida por el máximo tribunal era aquella basada en “los valores y principios constitucionales”. Unas horas más tarde, y de manera completamente excepcional, los noticieros nacionales sintonizaron su señal con la del Canal Judicial y todo el país pudo seguir en vivo la sesión de la Primera Sala sobre el caso de Florence Cassez. El ministro Ortiz Mayagoitia juzgó que el asunto no involucraba cuestiones constitucionales y votó por declararlo improcedente. Los ministros Pardo y Cossío reconocieron que se habían cometido graves violaciones al debido proceso, pero consideraron que sólo debía otorgarse un “amparo para efectos”, es decir, que el juicio debía llevarse a cabo nuevamente sin tomar en cuenta la evidencia contaminada. Los ministros Sánchez Cordero y Zaldívar, sin embargo, votaron por la liberación de Cassez y esto obligó a posponer la decisión: por razones de turno, Sánchez Cordero sería la encargada de elaborar un nuevo proyecto que tomara en cuenta las preocupaciones de sus colegas. Sabiamente, la ministra esperó a que terminara el sexenio y a que fuera nombrado el sucesor de Ortiz Mayagoitia (quien estaba a punto de retirarse) para presentar su propuesta. El 23 de enero de 2013, ya con el ministro Gutiérrez en la Primera Sala, el asunto fue discutido por segunda vez. Tras corroborar el fracaso de su proyecto y ante la necesidad de votar una resolución, Sánchez Cordero hizo un movimiento inesperado y decidió hacer suya la propuesta original de Zaldívar. Para sorpresa de propios y extraños, el ministro recién llegado le otorgó el voto que necesitaba: Florence Cassez era libre.

El desenlace del caso Cassez no puso fin a la polémica iniciada en 2012. Para muchos académicos y activistas de derechos huma-

nos, esta sentencia es uno de los principales referentes de la décima época porque la Corte se atrevió a defender la presunción de inocencia y el debido proceso en un litigio políticamente explosivo. No obstante, para algunas asociaciones de víctimas de la delincuencia y para millones de ciudadanos escasamente familiarizados con sus propios derechos constitucionales, este caso sigue siendo un símbolo de la impunidad reinante. Al día de hoy, muchas personas atribuyen la liberación de Cassez a los imperativos de la política exterior del presidente Peña Nieto –asumiendo así que la Corte es un simple títere del gobierno en turno– y exigen que, en lugar de privilegiar los derechos humanos, los tribunales protejan la noble labor de los cuerpos policiacos y sancionen sin miramientos a los “criminales”: el calderonismo tiene raíces más profundas de lo que parece. En términos del siglo XIX, podría decirse que la sociedad mexicana sigue debatiéndose entre los anhelos de orden y de libertad, y que, gracias a la violencia y la corrupción de las últimas décadas, se han multiplicado las voces que piden un régimen de “mano dura”. Esta nostalgia autoritaria, hay que subrayarlo, no se ha limitado a los temas de seguridad pública: una poderosa manifestación de este fenómeno también se ha presentado en el ámbito del derecho de familia, donde la ampliación judicial de las libertades individuales ha provocado reacciones inéditas del conservadurismo religioso.

Algunas de las sentencias que más han llamado la atención de la opinión pública durante la última década están relacionadas con el derecho fundamental de los individuos a elegir libremente su proyecto de vida. Se trata de un tema muy sensible para la cultura contemporánea, pues incide en las decisiones más íntimas e importantes de cualquier persona: a quién amar, qué ropa usar, qué hacer con el propio cuerpo, cómo divertirse, cuándo formar una familia, etcétera. Este derecho suele ir de la mano con otros dos principios que también han cobrado una enorme relevancia en el mundo actual: los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación. A través de la facultad

de atracción y de la revisión de amparos directos, la Corte ha ido construyendo toda una doctrina sobre las ramificaciones de estos derechos e invalidando las normas que los limitan en la práctica. En 2008, por ejemplo, el Pleno reconoció el derecho de las personas a obtener documentos oficiales que reflejen su identidad de género. Entre 2013 y 2015, la Primera Sala determinó que las personas del mismo sexo tienen el derecho a formar una familia a través del matrimonio y por lo tanto pueden ser consideradas para realizar una adopción. En consecuencia, la definición tradicional del matrimonio como un contrato celebrado entre un hombre y una mujer con fines de procreación fue declarada inconstitucional. Y para rematar esta tendencia, entre julio y noviembre de 2015 la Primera Sala resolvió que el derecho al libre desarrollo de la personalidad protege el consumo lúdico de la marihuana y hace innecesaria la acreditación de una causal para solicitar el divorcio. La Corte finalmente se puso a tono con la cultura liberal y secularizada del siglo *xxi*.

Hasta el año 2015 el activismo conservador en México se había concentrado en dos grandes temas: la penalización del aborto y el fortalecimiento de la libertad religiosa. La jurisprudencia de la décima época, sin embargo, transformó a este conservadurismo en un movimiento social mucho más amplio centrado en la defensa de los valores familiares. No deja de ser llamativo que la primera iniciativa ciudadana de reformas constitucionales –posibilitada por la reforma política de 2012– haya sido presentada en febrero de 2016 por el Consejo Mexicano de la Familia (ConFamilia), una organización proveniente de la derecha religiosa. En un documento respaldado por más de 200 mil firmas, ConFamilia propuso que el artículo 4º de la Constitución reconociera a la familia como el “elemento natural y fundamental de la sociedad” y que además definiera al matrimonio como un “compromiso público que toman libremente un varón y una mujer” y que “como tal debe ser protegido por el Estado”. El razonamiento subyacente a esta iniciativa era muy simple: si la

familia es la base de la sociedad y si además se trata de una realidad “natural” fundada en el matrimonio y reconocida por todas las legislaciones, su alteración “artificial” pone en riesgo la vida colectiva. Bajo la óptica de sus redactores, la descomposición del país era el resultado necesario del deterioro de la moralidad y el orden doméstico tradicionales, y por ello la Constitución debía revertir muchas decisiones recientes de la Suprema Corte, especialmente las relacionadas con el matrimonio igualitario, el divorcio exprés y el uso recreativo de la marihuana. Había que ponerle un freno a la agenda destructiva de los ministros:

Hoy los Ministros de la Suprema Corte olvidan cuál es el papel de la familia y el matrimonio y en contra de la naturaleza que establece un orden natural de las cosas y de los seres, como dijera Aristóteles hace siglos, quieren romper con todo principio de moral natural y racionalidad y sólo miran al capricho de su interpretación atajando cualquier argumento de orden antropológico descalificándolo como un prejuicio. Así viene construyéndose por los Ministros una realidad alternativa a la verdadera realidad del orden natural.

Sin advertir que el momento político era desfavorable, en mayo de 2016 el presidente Peña Nieto envió al Congreso una iniciativa de reformas a la Constitución y al Código Civil Federal que iba en sentido contrario a la propuesta de ConFamilia: básicamente, deseaba adaptar estos ordenamientos a la jurisprudencia de la Corte sobre matrimonio entre personas del mismo sexo, protección de la identidad de género, igualdad de condiciones para la adopción y divorcio sin expresión de causa. Lejos de calmar los ánimos, esta iniciativa provocó que numerosas organizaciones conservadoras –católicas y evangélicas– se agruparan en un tiempo récord bajo un gran “Frente Nacional por la Familia” (FNF), cuyas principales banderas serían el combate a la “ideología de género” y la defensa del “matrimonio natural”.

Esta nueva organización demostró su capacidad movilizadora en septiembre de 2016, cuando realizó exitosamente un centenar de marchas en todo el país con más de un millón de participantes. Preocupados por esta manifestación inédita de la derecha confesional y por el sufrimiento de su partido en la reciente elección del Estado de México, los legisladores del PRI decidieron olvidarse de innovaciones y optaron por sepultar la iniciativa presidencial. La jurisprudencia polémica de la Corte sigue en vigor, pero a los mejores observadores no les pasó desapercibido que la movilización popular —convocada esta vez por la derecha— logró frenar la codificación de los criterios judiciales.

Tras las marchas de septiembre de 2016, el vocero del FNF denunció que la Corte había generado jurisprudencia “a partir de referentes extraconstitucionales” y que en esa medida había impuesto “resoluciones antidemocráticas”, pues su función “no es legislar”. Aunque en nuestro medio jurídico todavía hay quienes creen que los jueces son simplemente “la boca que pronuncia las palabras de la ley” —según reza la frase célebre de Montesquieu—, lo cierto es que aquí y en cualquier lugar del mundo los jueces siempre *crean* derecho a través de sus resoluciones. El problema, entonces, no es que los jueces “legislen”, sino, más bien, que su actuación y sus decisiones deben apegarse a ciertos principios elementales a fin de que cuenten con el respaldo de la mayoría de la población. Desafortunadamente, muchos juzgadores piensan que, para ser legítimo, el Poder Judicial tiene que adaptarse a los vientos políticos del momento. Esto es un error, y no sólo porque las modas políticas son altamente volátiles, sino, ante todo, porque la reputación social de los jueces no depende de su ideología: la inteligencia y la honestidad, al igual que la estupidez y la corrupción, no son monopolio exclusivo de la izquierda o la derecha. En este sentido, la Suprema Corte no necesita campañas publicitarias sobre el carácter progresista de sus resoluciones para incrementar su legitimidad democrática: es mucho más urgente que resuelva primero los problemas in-

ternos que recientemente han mermado su prestigio. De igual manera, los legisladores deben reevaluar el modelo judicial vigente y adoptar las reformas necesarias para que la Corte sea más independiente y representativa de nuestra pluralidad.

El reto más inmediato y elemental de los ministros es de comunicación: las sentencias de un tribunal constitucional, en las que se construye la interpretación obligatoria de nuestra ley fundamental, deben ser tan concisas y accesibles como el tema lo permita. En los últimos años, algunos ministros –notablemente los de la Primera Sala– han procurado hacer mejoras sustantivas en este rubro, al punto de organizar talleres de escritura y elaborar manuales de estilo para la redacción de sentencias. No obstante, muchas resoluciones de la Corte, además de monumentalmente extensas, siguen caracterizándose por su vocabulario arcaico, su sintaxis enrevesada y su excesivo número de citas, lo que dificulta su comprensión para quienes no tienen una formación especializada. Los barroquismos del lenguaje judicial provienen en parte del inagotable amor de los abogados mexicanos por la retórica porfiriana, pero también son fruto de la manera como se discuten y votan los asuntos. El caso del Pleno es muy ilustrativo: dado que todas sus sesiones se transmiten en vivo por el Canal Judicial, los ministros suelen privilegiar la demostración pública de sus capacidades analíticas y descuidan la formulación precisa de sus acuerdos. Al final de muchas sesiones, los propios responsables de la comunicación social de la Corte no saben bien a bien qué se resolvió y los interesados tienen que esperar a la elaboración del llamado “engrose”, es decir, la versión de la sentencia que incluye todos los matices que expresó la mayoría durante el debate, a la que deben añadirse los votos concurrentes y los votos particulares (de quienes perdieron la votación). Pese al mejor esfuerzo de los secretarios, el resultado final puede llegar a ser indescifrable.

Para nadie es un secreto que al interior de la Corte existen enemistades y diferencias profundas. La pluralidad de opiniones no es en sí misma un problema grave: sería preocupante que los

jueces constitucionales de un país tan diverso hablaran siempre con una voz unánime. Lo que sí resulta problemático es que la segmentación e inconsistencia de algunas votaciones provengan de rencillas personales que no tienen que ver con la ideología de los ministros. Más que dividirse entre conservadores y liberales (cosa difícil porque un solo ministro puede votar una sentencia liberal sobre un cierto tema y al día siguiente aprobar una resolución conservadora en otro tema distinto), la Corte se ha fragmentado en grupos que negocian y se disputan el control de la presidencia del tribunal. La peor decisión de la reforma constitucional de 1994, en efecto, fue haber convertido al presidente de la Corte en presidente del Consejo de la Judicatura, pues creó un incentivo descomunal para la “grilla” cotidiana entre quienes aspiran a dirigir la administración del Poder Judicial Federal. Una exhibición bochornosa de este faccionalismo tuvo lugar durante la última elección del presidente de la Corte: el 2 de enero de 2015, el Pleno tuvo que realizar ¡32 rondas de votación! para desechar la candidatura de Arturo Zaldívar e inclinar la balanza en favor de Luis María Aguilar. Aunque los ministros declararon que la institución estaba unida, la imagen que proyectaron a la opinión pública fue la de una Corte en pie de guerra consigo misma e incapaz de llegar a un arreglo en las cuestiones más básicas.

Para eliminar estos conflictos –que afectan indebidamente el trabajo jurisdiccional– resulta indispensable privar a los ministros del derecho a elegir a su propio presidente. Como ha propuesto Francisca Pou, una buena alternativa al sistema actual consistiría en asignar la presidencia conforme a un sistema de rotación similar al de las salas, de modo que cada ministro, en orden de antigüedad, ocupe este puesto por dos años. Lo que no resultará tan sencillo, sin embargo, es mejorar significativamente el desempeño del Consejo de la Judicatura, que en los últimos años ha sido una fuente de mala prensa para la Corte. Aunque la gestión del Poder Judicial Federal es mucho más profesional que la de los poderes judiciales locales, el

Consejo no ha logrado consolidar un sistema de carrera basado en el mérito y la transparencia. En febrero de 2018, por ejemplo, el Consejo tuvo que anular un concurso para la designación de jueces de distrito porque se denunció públicamente que tres funcionarios del Instituto de la Judicatura habían vendido las preguntas del examen: ¿cómo se le puede pedir a la población que confíe en sus jueces si desde su proceso de nombramiento se presentan indicios graves de corrupción? De igual manera, un estudio reciente de Julio Ríos demostró que el nepotismo ha alcanzado niveles intolerables gracias al diseño de los concursos de acceso a los cargos jurisdiccionales: si en la mayoría de las convocatorias sólo pueden participar personas que ya laboran en el Poder Judicial y si el 51% de los jueces y magistrados cuentan con al menos un pariente en la nómina de este poder, el sistema terminará favoreciendo a quienes pertenecen a la “familia judicial”.

Además del Consejo de la Judicatura, otro tema que amerita una reflexión urgente es el mecanismo de nombramiento de los ministros. Hasta 2015 el sistema vigente había funcionado razonablemente bien, salvo por la práctica de elaborar “ternas a modo”, es decir, ternas en las que el candidato preferido por el presidente de la República va acompañado por otros dos candidatos de menor perfil que no tienen posibilidad de ser electos. La designación del ministro Eduardo Medina Mora en marzo de 2015, sin embargo, demostró los inconvenientes de un sistema que, al final, deja esta clase de decisiones en manos del Ejecutivo. Al momento de ser propuesto para reemplazar al recién fallecido ministro Valls, Medina Mora era embajador de México en Estados Unidos y tan sólo por ese detalle no tendría por qué haber sido considerado para el cargo, pues no satisfacía el requisito constitucional de “haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación” (art. 95). Más allá de este problema formal, en aquel momento el país seguía conmocionado por la violenta desaparición de los 43 normalistas de

Ayotzinapa el 27 de septiembre de 2014 –un crimen realizado conjuntamente por policías y narcotraficantes de Guerrero– y en esa medida se esperaba el nombramiento de un ministro destacado por su trayectoria en temas de derechos humanos. Medina Mora gozaba de buen nombre en la profesión, pero había sido director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y secretario de Seguridad Pública durante el sexenio de Fox, y además procurador general durante la primera mitad del mandato de Calderón, es decir, tenía el perfil menos idóneo posible. Para colmo, la prensa reportó que el nombramiento obedecía en realidad a un viejo acuerdo personal entre el embajador y su amigo el presidente Peña Nieto.

En marcado contraste con designaciones anteriores, la propuesta de llevar a Medina Mora a la Corte fue muy mal recibida por la opinión pública. Una plataforma digital recogió más de 52 000 firmas en contra de su candidatura y la fracción del PRD en el Senado consideró que el embajador no reunía los requisitos de elegibilidad previstos por la Constitución. Los senadores del PRI y el PAN, sin embargo, ignoraron estas críticas y prefirieron cumplir la voluntad del Ejecutivo a cualquier costo. Algunos meses más tarde, cuando se acercaba la jubilación de dos ministros y por lo tanto una nueva oportunidad para reconfigurar la integración del máximo tribunal, la prensa filtró rumores de un presunto pacto entre el PRI y el PAN para impulsar la candidatura de dos políticos militantes: Santiago Creel Miranda, un veterano legislador del PAN y exsecretario de Gobernación en tiempos de Fox, y Raúl Cervantes Andrade, senador priista con licencia, antiguo abogado del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y además primo del consejero jurídico de la presidencia, Humberto Castillejos Cervantes. Estos rumores llevaron a la formación de otro movimiento de protesta encabezado por académicos y activistas –“Por una Corte sin cuotas ni cuates”– que recabó 45 mil firmas en menos de dos semanas. Su manifiesto exigió nuevamente que se evitara la postulación

de militantes activos de los partidos, que todas las candidaturas fueran respaldadas por “documentos suficientes, claros y públicos”, y que los senadores evaluaran con cuidado el “pasado profesional” de cada candidato, tomando en cuenta además la opinión de especialistas y la necesidad de incrementar el número de mujeres en un órgano dominado por hombres. Creel se desmarcó rápidamente de los rumores a fin de no causar un “enorme daño a la institución”, pero el senador Cervantes esperó hasta octubre de 2015 para renunciar a la que consideraba su mayor “ilusión” profesional.

Como no existe ningún medio para impugnar las designaciones aprobadas por el Senado (la Segunda Sala desechó un amparo contra el nombramiento de Medina Mora en noviembre de 2015), es urgente reformar este sistema para evitar que la Suprema Corte vuelva a perder legitimidad a causa de futuros nombramientos abiertamente partidistas. Algunos sectores de la izquierda han propuesto restaurar la elección de ministros mediante el voto popular, al estilo de la Constitución de 1857. Un grupo de académicos de la UNAM ha sugerido recientemente que se institucionalice la participación de “actores sociales” en el proceso de selección de los candidatos. Ambas propuestas deben analizarse a la luz de la experiencia histórica y de los posibles desafíos de su realización práctica: el modelo de 1857 terminó creando una Corte en manos de políticos –subordinada al Ejecutivo durante el Porfiriato– y la posible participación de “actores sociales” supone a su vez nuevos problemas: ¿quiénes caben en esa categoría? ¿Solamente un puñado de académicos y ONG, o también representantes del mundo sindical, el empresariado y la derecha religiosa? En mi opinión, una manera sencilla de ahorrarse estos inconvenientes prácticos sería invertir el sistema actual, atribuyendo al Senado la facultad de elaborar y proponer una terna de candidatos (que tendría que ser aprobada mediante una votación calificada), y reservando al Ejecutivo el derecho de escoger al nuevo ministro a partir de dicha terna. De esta

manera, los nombramientos de la Corte ya no dependerían exclusivamente del presidente o de su consejero jurídico y tal vez reflejarían mejor la diversidad política del país.

Al momento de finalizar este libro (septiembre de 2018), el panorama político ha cambiado drásticamente y se han reunido las condiciones para un nuevo cambio de régimen. El pasado 1 de julio Andrés Manuel López Obrador ganó la presidencia con el 53% de los sufragios, y su coalición legislativa, integrada por el “Movimiento de Regeneración Nacional” (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), también obtuvo un respaldo mayoritario de la ciudadanía. Esta elección fue extraordinaria por dos razones. En primer lugar, una mayoría de votantes castigó con fuerza a los tres partidos que habían controlado la vida política nacional desde los comienzos de la transición democrática —PRI, PAN y PRD— y los relegó al papel de una oposición casi testimonial. El ciclo de gobiernos obligados a convivir con un Congreso plural ha terminado. En segundo lugar, la victoria de López Obrador fue posibilitada por el evidente hartazgo social frente a la corrupción, la violencia y la desigualdad, y por lo tanto ha alimentado las expectativas de un verdadero cambio de rumbo, que el propio presidente electo ha denominado como la “Cuarta Gran Transformación” del país. Su victoria se inserta de esta manera en un momento de crisis global de las democracias neoliberales y anuncia el viraje hacia un nuevo modelo de Estado, cuyos rasgos, sin embargo, no están definidos todavía. Por lo pronto, López Obrador ha insistido que su gobierno buscará independizar al poder político del económico, enfrentará la crisis de seguridad mediante un proceso de reconciliación nacional y promoverá la austeridad gubernamental para destinar mayores recursos al gasto social. ¿Cuáles son las implicaciones de este cambio para la Corte?

De entrada, la presencia de un Ejecutivo poderoso dispuesto a intervenir en el funcionamiento de la economía, al mando de un Congreso dominado por su propia coalición partidista y capaz

de imponer su voluntad sobre los gobiernos de los estados, abre un escenario inédito para la Corte creada en 1994: ¿tiene sentido seguir imaginándola como el árbitro imparcial de los conflictos políticos? ¿Podrá sostenerse como un contrapeso eficaz y legítimo a las decisiones de los otros poderes? Salvo que el máximo tribunal decida asumir un bajo perfil y validar sistemáticamente todo lo que haga la nueva administración (lo cual supondría un retroceso histórico), es previsible que tarde o temprano surjan tensiones entre el presidente y los ministros, sobre todo mientras se mantenga en vigor la Constitución creada durante las últimas décadas. Así, todo hace suponer que, en lugar de apostar a un conflicto entre poderes, la coalición de López Obrador simplemente aprovechará su mayoría en el Congreso e impulsará las reformas necesarias para extender el radio de acción del Ejecutivo. Aunque esto puede parecer sencillo, en la práctica implicará negociaciones con los intereses creados durante la era neoliberal y además necesitará de una cierta continuidad institucional para sostener la acción cotidiana del Estado: toda revolución tiene que construirse con los ladrillos del Antiguo Régimen. Bajo estas premisas, ¿cuál será la política de los nuevos poderes frente a la Corte? ¿Se dará prioridad al discurso de ruptura o a la exigencia práctica de estabilidad? Si nos guiamos por el discurso que pronunció en Atlacomulco el pasado 28 de mayo, parecería que López Obrador desea reemplazar a los ministros en funciones y transformar a la Corte por completo:

¿Saben ustedes de algo que hayan hecho los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en beneficio del pueblo de México? ¿Se han enterado de algo que hayan resuelto en favor del pueblo? Nada. Están ahí de alcahuetes de la mafia del poder. Por eso les pagan bien, los tienen bien maicados.

Ante un discurso tan radical, sería de esperar que el “Proyecto de Nación” presentado por López Obrador al comienzo de su

campaña incluyera una reflexión medianamente elaborada sobre los problemas de la justicia federal. Este abultado documento, sin embargo, sólo dedica tres páginas al “reordenamiento” de la Suprema Corte y éstas se refieren puntualmente al costo presupuestal del Consejo de la Judicatura, a los exámenes de oposición para las plazas de jueces y magistrados, y a las distintas propuestas para modificar el sistema de nombramiento de los ministros. El proyecto propone establecer “mesas de análisis” sobre estos temas y concluye que, “en principio”, no urgen cambios legislativos. En el entorno más amplio de Morena sí se escuchan voces que proponen reformas más ambiciosas, como la creación de un nuevo Tribunal Constitucional que esté por encima del Poder Judicial, o en su versión moderada, un Tribunal Superior Federal que, a la manera de un súper tribunal colegiado, se haga cargo de algunas de las tareas actuales de la Corte. No obstante, hasta el momento las únicas medidas concretas anunciadas por López Obrador tienen que ver con las remuneraciones de los ministros y la necesidad de una mayor austeridad en la judicatura federal. Estas propuestas son populares porque, comprensiblemente, a la mayoría de la población le parece escandaloso que el ingreso mensual de los ministros sea muy superior al de sus pares en países desarrollados e incluya prestaciones inexplicables: el erario público no tendría por qué pagar sus gastos de tintorería, por ejemplo. Es de prever, entonces, que López Obrador insistirá en este problema a fin de obtener una victoria política fácil. Lo único que se puede pedir sobre este asunto es que la necesaria imposición de medidas de austeridad respete uno de los principios protectores de la independencia judicial que introdujo la Constitución de 1857: la remuneración de los juzgadores federales no puede ser disminuida durante el tiempo de su encargo.

Un signo más esperanzador en temas de política judicial es el nombramiento de Olga Sánchez Cordero, ministra en retiro desde noviembre de 2015, como nueva secretaria de Gobernación. Aunque Sánchez Cordero no es una abogada formada en las filas

de la izquierda, su inclusión en la primera línea de colaboradores de López Obrador sugiere que la administración de justicia sí es un asunto central para el nuevo gobierno: la primera encargada de recomponer el sistema político y conducir la transición hacia un México sin guerra será una mujer que dedicó 20 años de su vida a la Suprema Corte y que por lo tanto conoce al detalle los principales problemas del federalismo, la relación entre poderes y los mecanismos de protección de los derechos humanos. Sánchez Cordero ha defendido explícitamente las garantías constitucionales de la independencia judicial y reconoce que las demandas de austeridad deben conciliarse con la necesidad de ofrecer buenos salarios para mantener al personal calificado de los tribunales. Sobre todo, la exministra es muy consciente de que la Corte, pese a su historial de errores y problemas, sí ha tenido una incidencia positiva en la vida social: basta pensar en la jurisprudencia reciente sobre discriminación, derechos de las mujeres, protección de la intimidad, libertad de expresión y acceso a una defensa adecuada en materia penal. No hay que olvidar tampoco el memorable discurso que pronunció Sánchez Cordero cuando dio la bienvenida a su colega Eduardo Medina Mora el 17 de marzo de 2015. Según apuntó en aquella ocasión, los nuevos ministros no debían olvidar el sinuoso camino que se había recorrido desde 1995 para consolidar al máximo tribunal como una institución “plural, neutral, independiente y colegiada”, encargada de proteger los derechos de las personas y resguardar el orden democrático:

Lo recibe señor Ministro, una Corte cuyo proceso de evolución ha sido largo y nunca exento de tropiezos, una Corte que ha vivido un proceso de transformaciones, que hay que decirlo claro y fuerte no tiene marcha atrás. Como sabemos, en México muchas personas desde los más variados y diferentes frentes hemos trabajado duro para hacer posible la existencia de un Tribunal Constitucional fuerte e independiente como hoy lo conocemos. Para llegar hasta

lo que esta institución nos representa han sido necesarios cambios y reformas constitucionales y legales, acuerdos políticos pero también cambios culturales, de rompimiento de paradigmas, de mentalidad y de actitud. He participado modestamente de esta transformación desde hace veinte años y hoy, sin temor a equivocarme, puedo decirle que la Corte a la que llegué alguna vez con mis inquietudes e incertidumbres no es para nada la Corte, señor Ministro, que hoy lo recibe y que yo estoy a punto de dejar.

Desde una perspectiva histórica, el principal desafío de López Obrador consistirá en realizar los cambios que necesita el país sin sacrificar en el camino a las instituciones encargadas de enfrentar los inevitables abusos de las autoridades. Como hemos visto a lo largo de esta obra, la Suprema Corte ha tenido un mayor protagonismo en las épocas caracterizadas por la fragmentación del poder y la relativa debilidad del Ejecutivo, como la República Restaurada y la transición democrática, y ha perdido independencia en los momentos en que el gobierno federal ha impulsado más la transformación de las estructuras socioeconómicas, como sucedió durante el Porfiriato, el cardenismo y el largo dominio del PRI. En palabras de Emilio Rabasa, quien comprendió mejor que nadie las razones del fracaso liberal en el siglo XIX, el nuevo orden que se avecina debe “garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de un círculo amplio pero infranqueable”. La “Cuarta Gran Transformación” no puede consistir en una simple emulación de los grandes presidentes del pasado, pues eso nos condenaría justamente a repetir sus equivocaciones. Su verdadero aporte histórico tendría que ser, más bien, la puesta en marcha de un México distinto, donde el combate a la desigualdad, a la violencia y a la corrupción vaya de la mano con el fortalecimiento del Estado de derecho. Quiero creer que esta conciencia histórica es la que subyace a las promesas que hizo López Obrador ante el Tribunal Electoral cuando recibió su constancia de presidente electo el 8 de agosto de 2018:

En lo que a mí corresponde, en mi carácter de titular del Ejecutivo Federal, actuaré con rectitud y con respeto a las potestades y la soberanía de los otros poderes legalmente constituidos. Ofrezco a ustedes, señoras, señores magistrados, así como al resto del Poder Judicial, a los Legisladores y a todos los integrantes de las entidades autónomas del Estado, que no habré de entrometerme de manera alguna en las resoluciones que únicamente a ustedes competen.

En el nuevo Gobierno, el Presidente de la República no tendrá palomas mensajeras ni halcones amenazantes; ninguna autoridad encargada de impartir justicia será objeto de presiones, ni de peticiones ilegítimas cuando esté trabajando en el análisis, elaboración o ejecución de sus dictámenes y habrá absoluto respeto por sus veredictos. El Ejecutivo no será más el poder de los poderes, ni buscará someter a otros poderes, cada quien actuará en el ámbito de su competencia y la suma de los trabajos, respetuosos e independientes, fortalecerá la República y el Estado democrático de Derecho tramitará del ideal a la realidad.

BIBLIOGRAFÍA

Las dos fuentes primarias esenciales para el estudio de la Suprema Corte son sus informes anuales y el *Semanario Judicial de la Federación*. En el caso del siglo XIX deben revisarse también las memorias anuales del Ministerio de Justicia y las publicaciones profesionales de la época, como *Variedades de Jurisprudencia y El Foro*. El semanario puede consultarse a través de los discos compactos que vende el propio Poder Judicial a precios muy accesibles: *Jurisprudencia histórica y otros documentos de la Época (1870-1910)* y *Sistematización de Tesis y Ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a diciembre de 2015* (antes llamado *Ius*). Cada año se hace una nueva edición de este disco; la versión de internet, a la que se puede acceder gratuitamente, se actualiza cada 15 días <<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>>. Otra fuente indispensable para los investigadores es la monumental historia de la Corte de Lucio Cabrera Acevedo (1924-2007), quien fue cronista del máximo tribunal durante dos décadas. Cada uno de los volúmenes de esta obra incluye un apéndice con extractos de los informes, discursos de los ministros, notas de prensa, leyes orgánicas, reglamentos internos y algunas sentencias.

La siguiente bibliografía *mínima* incluye todos los libros y artículos en que se basa esta historia. Está organizada en cuatro grandes apartados. El primero incluye estudios generales, obras de consulta, manuales y antologías documentales. El segundo recoge la historiografía especializada sobre el periodo 1821-1876 (capítulos 1 y 2); el tercero cubre la literatura sobre el Porfiriato,

las décadas revolucionarias y el cardenismo (capítulos 3 y 4); y el cuarto abarca los trabajos sobre la Corte del autoritarismo y la transición democrática (capítulos 5, 6, 7 y epílogo). Cabe añadir que para la realización de los últimos capítulos también fue necesario consultar los periódicos *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*, así como las revistas *Proceso* y *Nexos*. Un simple vistazo a esta bibliografía demuestra que la atención de los historiadores se ha concentrado en el último tercio del siglo XIX y el primero del XX, y que los estudios sobre las épocas más recientes han sido elaborados en su mayor parte por sociólogos, politólogos y profesores de derecho. Es urgente que la historiografía especializada cruce finalmente la extraña frontera psicológica de la década de 1940.

GENERAL

Barajas Montes de Oca, Santiago, “La Suprema Corte de Justicia y el constitucionalismo social”, en *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México: SCJN, 1985.

Carrillo Flores, Antonio, *La Suprema Corte de Justicia*, México: El Colegio Nacional, 2017, (Obras de Antonio Carrillo Flores; 2).

Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, México: Porrúa, 1983.

Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México: Distribuciones Fontamara, 2002.

_____, *La controversia constitucional*, México: Editorial Porrúa, 2008.

Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México: SCJN, 2004.

Estadísticas históricas de México, Aguascalientes: INEGI, 2009.

Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México: UNAM, 1993.

- Góngora Pimentel, Genaro David, *La lucha por el amparo fiscal*, México: Porrúa, 2007.
- Góngora Pimentel, Genaro David y José María Soberanes Díez, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México: Porrúa, 2010.
- González, María del Refugio, *Historia del derecho mexicano*, México: McGraw-Hill/UNAM, 1998.
- González Oropeza, Manuel y Pedro A. López Saucedo, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México. 2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. 1825-1857*, México: SCJN/TEPJF, 2009.
- _____, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México. 3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. Vigencia de la Constitución de 1857, 1857-1917*, México: SCJN/TEPJF, 2010.
- Guerrero, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México: UNAM, 1996.
- Mijangos y González, Pablo, *El nuevo pasado jurídico mexicano*, Madrid: Editorial Dykinson/Universidad Carlos III de Madrid, 2011.
- Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México: UNAM, 1994.
- Parada Gay, Francisco, *Breve reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México: Antigua Imprenta de Murguía, 1929.
- Salgado Ledesma, Eréndira, *Poderes en conflicto*, México: SCJN, 2008.
- Semanario Judicial de la Federación y sus épocas: Manual para su consulta, El*, México: SCJN, 2008.
- Semblanzas de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-2013)*, México: SCJN, 2013.
- Soberanes Fernández, José Luis, *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX. Notas para su estudio*, México: UNAM, 1992.
- _____, (estudio preliminar y compilación), *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México: UNAM, 1997.

Soberanes Fernández, José Luis y Faustino José Martínez Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México: Porrúa, 2002.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministros 1815-1914. Semblanzas, 3 vols., México: SCJN, 2001.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, México: Porrúa, 1998.

DE 1821 A 1876

Arnold, Linda, *Política y justicia. La Suprema Corte mexicana (1824-1855)*, México: UNAM, 1996.

Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, 2 vols., México: SCJN, 1997.

Cárdenas Gutiérrez, Salvador, *Administración de justicia y vida cotidiana en el siglo XIX. Elementos para una historia social del trabajo en la Judicatura Federal y en los Tribunales del Distrito*, México: SCJN, 2007.

Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México: Hermes, 1957.

Garriga, Carlos y Beatriz Rojas (coords.), *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*, México: CIDE/El Colegio de México/El Colegio de Michoacán, 2010.

Gayol, Víctor, *El nacimiento del Poder Judicial en México. Del Superior Tribunal Insurgente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1815-1825)*, México: SCJN, 2006.

González Oropeza, Manuel, “A ciento cincuenta años del Acta de Reformas”, en *La actualidad de la defensa de la Constitución*, México: UNAM/SCJN, 1997, pp. 175-185.

_____, “Pasado y futuro de la anulación de leyes según el Acta de Reformas (1847-1857)”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917)*, México: Instituto Mora/SCJN, 2009, pp. 203-245.

- Iglesias, José María, *Autobiografía*, México: Antigua Imprenta de E. Murguía, 1893.
- _____, *Cuestiones constitucionales*, México: UNAM, 1996.
- _____, *Manifiesto del presidente de la Corte de Justicia a la nación*, México: TEPJF, 2015.
- La Reforma. Leyes y circulares expedidas por el Supremo Gobierno Constitucional de la República, desde su Manifiesto de 7 de julio de 1859*, México: Tipografía de Nabor Chávez, 1861.
- Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Antecedentes novohispanos del juicio de amparo*, México: FCE, 1972.
- _____, “La tradición del amparo en la primera mitad del siglo XIX”, *Revista Jurídica Veracruzana*, vol. XXVIII, no. 2 (1977), 61-74.
- _____, “Las opciones políticas en el Estado liberal mexicano, 1853-1910”, en María del Refugio González (coord.), *La formación del Estado mexicano*, México: Porrúa, 1984, pp. 135-154.
- _____, “Lo contencioso administrativo, ejemplo difícil para el constitucionalismo mexicano”, en Eduardo Ferrer MacGregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Tomo XII. Ministerio público, contencioso administrativo y actualidad jurídica*, México: UNAM/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional/Marcial Pons, 2008, pp. 289-319.
- _____, “Jurisdicción eclesiástica y potestad pública en México, 1812-1860”, en Juan Carlos Casas García y Pablo Mijangos y González (coords.), *Por una Iglesia libre en un mundo liberal. La obra y los tiempos de Clemente de Jesús Munguía, primer arzobispo de Michoacán (1810-1868)*, México: Universidad Pontificia de México/El Colegio de Michoacán, 2014, pp. 255-273.

- Mayagoitia Stone, Alejandro, “Los abogados y el Estado mexicano: Desde la Independencia hasta las grandes codificaciones”, en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, tomo I, México: SCJN, 2005, pp. 263-406.
- Mijangos y González, Pablo, *Entre Dios y la República. La separación Iglesia-Estado en México, siglo XIX*, México: Tirant Lo Blanch/CIDE, 2018.
- Otero, Mariano, *Obras*, tomo I, México: Porrúa, 1995.
- Pampillo Baliño, Juan Pablo, *Manuel de la Peña y Peña. Un jurista de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México: SCJN, 2009.
- Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México: El Colegio de México/El Colegio de Michoacán, 2005.
- _____, *La Corte Suprema de Justicia de 1824. Notas para una perspectiva de continuidades y rupturas en la cultura jurídica*, México: UNAM, 2013.
- Soberanes Fernández, José Luis, *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1987.

DE 1877 A 1940

- Aboites Aguilar, Luis, *La disputa mexicana por el petróleo: Veracruz versus la nación (1922-1935)*, México: SCJN, 2011.
- Augustine-Adams, Kif, “Prohibir el mestizaje con chinos: solicitudes de amparo, Sonora, 1921-1935”, *Revista de Indias*, vol. LXXII, no. 255 (2012), 409-432.
- Ávila Espinosa, Felipe, *El problema agrario a fines del Porfiriato y en los comienzos de la Revolución*, México: SCJN, 2010.
- Azuela de la Cueva, Antonio, “La jurisprudencia y la formación del régimen agrario en el siglo veinte mexicano”, en *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*, México: SCJN, 2015, pp. 319-461.

- Barrón, Luis, “La ‘modernización’ revolucionaria del discurso político liberal: el problema agrario entre 1895 y 1929”, en Ignacio Marván Laborde (coord.), *La Revolución mexicana, 1908-1932*, México: FCE, 2010, pp. 102-165.
- _____, “Del constitucionalismo liberal al constitucionalismo social”, en Adriana Luna, Pablo Mijangos y Rafael Rojas (coords.), *De Cádiz al siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México: Taurus/CIDE, 2012, pp. 293-319.
- Becerril Hernández, Carlos de Jesús, *El juicio de amparo en materia fiscal en México, 1879-1936. Centralización judicial y desempeño económico*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018.
- Caballero Juárez, José Antonio, “La codificación y el federalismo judicial”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. XIV (2002), 9-36.
- Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a principios del porfirismo (1877-1882)*, México: SCJN, 1990.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el fortalecimiento del porfirismo (1882-1888)*, México: SCJN, 1991.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia a fines del siglo XIX (1888-1900)*, México: SCJN, 1992.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia a principios del siglo XX (1901-1914)*, México: SCJN, 1993.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Obregón (1920-1924)*, México: SCJN, 1996.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, México: SCJN, 1997.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante los gobiernos de Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1929-1934)*, México: SCJN, 1998.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1935-1940)*, México: SCJN, 1999.
- _____, *El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación. Una visión del siglo XX*, México: SCJN, 2002.

- Cossío Díaz, José Ramón, *La justicia prometida. El Poder Judicial de la Federación de 1900 a 1910*, México: FCE/Conaculta, 2014.
- Fix-Zamudio, Héctor, “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos”, en *A cien años de la muerte de Vallarta*, México: UNAM, 1994, pp. 19-39.
- Gobierno de México, *La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras*, México: Gobierno de México, 1940.
- Gómez Galvarriato, Aurora, “La Revolución mexicana, los trabajadores y el artículo 123”, en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Cien ensayos para el Centenario. Tomo 1. Estudios históricos*, México: UNAM/Instituto Belisario Domínguez, 2017, pp. 151-169.
- González, María del Refugio, *La administración de justicia antes y después de la Revolución (1910-1920)*, México: SCJN, 2015.
- González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México: UNAM, 1979.
- Hale, Charles, *Emilio Rabasa y la supervivencia del liberalismo porfiriano. El hombre, su carrera y sus ideas, 1856-1930*, México: FCE/CIDE, 2011.
- James, Timothy M., *Mexico's Supreme Court: Between Liberal Individual and Revolutionary Social Rights, 1867-1934*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 2013.
- Knight, Alan, “México, c. 1930-1946”, en Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina. 13. México y el Caribe desde 1930*, Barcelona: Crítica, 1998, pp. 13-83.
- Knowlton, Robert J., “Tribunales federales y terrenos rurales en el México del siglo XIX: el *Semanario Judicial de la Federación*”, *Historia Mexicana*, vol. XLVI, no: 1 (1996), 71-98.
- Kuntz Ficker, Sandra, *La Reforma Agraria durante los años veinte en los expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México: SCJN, 2012.
- Lira González, Andrés, “Del individualismo a la socialización del amparo, 1900-1935”, en Andrés Lira y Elisa Speckman

- (coords.), *El mundo del derecho II: Instituciones, justicia y cultura jurídica*, México: UNAM/Escuela Libre de Derecho, 2017, pp. 367-393.
- Marino, Daniela, “Buscando su lugar en el mundo del derecho: Actores colectivos, Reforma y jurisprudencia”, en *Historia de la Justicia en México, siglos XIX y XX*, tomo I, México: SCJN, 2005, pp. 235-262.
- Márquez Colín, Graciela, *De contribuyentes y recaudadores: una mirada a los impuestos a través de los expedientes del Archivo Histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México: SCJN, 2010.
- Marván Laborde, Ignacio, “La Revolución mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)”, en Ignacio Marván Laborde (coord.), *La Revolución mexicana, 1908-1932*, México: FCE, 2010, pp. 256-314.
- _____, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México: FCE/Secretaría de Cultura/CIDE, 2017.
- Medina Peña, Luis, *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México: FCE, 2004.
- Morales Moreno, Humberto, *Las tribulaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre la legalidad y la legitimidad: 1912-1917*, México: SCJN, 2010.
- Moreno Cora, Silvestre, *Memorias del Ministro Silvestre Moreno Cora*, México: SCJN, 1998.
- Pampillo Baliño, Juan Pablo, “De la persecución legal al reconocimiento jurídico, pasando por la tolerancia y la simulación: la Iglesia Católica y el derecho eclesiástico del Estado mexicano en el siglo XX o más bien, sobre el concepto de ‘destino permanente’ propuesto por el ministro Vázquez del Mercado con motivo de la discusión del amparo promovido por Jerome Reutermann en 1929”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, no. 18 (2006), 505-534.

- Rabasa, Emilio, *El Artículo 14, estudio constitucional, y el juicio constitucional: orígenes, teoría y extensión*, México: Porrúa, 1955.
- , *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México: Conaculta, 2002.
- Ramírez García, Eduardo F., *Formación y desarrollo de un Ministro Presidente: Francisco Modesto Ramírez, 1923-1928*, México: SCJN, 2013.
- Rhi Sausi G., María José, “Derecho y garantías: el juicio de amparo y la modernización jurídica liberal”, en Erika Pani (coord.), *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*, México: FCE, 2010, pp. 120-162.
- Riguzzi, Paolo, “Legislación y organización jurídica de la economía mexicana, 1867-1910”, en Mario A. Téllez y José López Fontes (coords.), *La Legislación Mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano*, México: SCJN/El Colegio de México/Escuela Libre de Derecho/Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, 2004, pp. 157-188.
- Speckman Guerra, Elisa, *Del Tigre de Santa Julia, la princesa italiana y otras historias. Sistema judicial, criminalidad y justicia en la Ciudad de México (siglos XIX y XX)*, México: Inacipe/UNAM, 2014.
- Suárez-Potts, William J., *The Making of Law: The Supreme Court and Labor Legislation in Mexico, 1875-1931*, Stanford: Stanford University Press, 2012.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suprema Corte de Justicia y la cuestión religiosa, 1917-1940*, 2 t., México: SCJN, 2006.
- Vallarta, Ignacio Luis, *Obras completas*, 3 vols., México: Porrúa, 2005.
- Zarauz López, Héctor L., *Álvaro Obregón y la reforma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1928*, México: SCJN, 2016.

DE 1940 AL PRESENTE

- Academia Mexicana de Ciencias Penales, *Los delitos de disolución social*, México: Ediciones Botas, 1969.
- Apreza Salgado, Socorro (coord.), *Libro homenaje a la jurista María Cristina Salmorán de Tamayo*, México: UNAM-Facultad de Derecho, 2014.
- Bonifaz Alfonso, Leticia, *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*, México: FCE, 2017.
- Bremauntz, Alberto, *Por una justicia al servicio del pueblo*, México: Casa de Michoacán, 1955.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Memorias. Epítome autobiográfico*, México: Porrúa, 1987.
- _____, *Las garantías individuales*, México: Porrúa, 1997.
- Bustillos, Julio, *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, México: UNAM, 2009.
- Caballero Juárez, José Antonio, “De la marginalidad a los reflectores: el renacimiento de la administración de justicia en México”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*, México: Océano/El Colegio de México, 2009, pp. 163-193.
- _____, “Amparos y *abogángsters*. La justicia en México entre 1940 y 1968”, en Elisa Servín (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*, México: FCE, 2010, pp. 128-181.
- _____, “Alcances y limitaciones de las reformas en el sistema de impartición y procuración de justicia”, en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México: Taurus, 2014, pp. 183-215.
- Caballero Juárez, José Antonio; Sergio López Ayllón y Alfonso Oñate, “¿A dónde va la reforma judicial?”, en Rodolfo Vázquez (comp.), *Corte, jueces y política*, México: Nexos/Distribuciones Fontamara, 2007, pp. 121-132.

- Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho, 1940-1946*, México: SCJN, 2000.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente de la República Miguel Alemán Valdés, 1946-1952*, México: SCJN, 2002.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958*, México: SCJN, 2003.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, 1959-1964*, México: SCJN, 2004.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, 1965-1970*, México: SCJN, 2004.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, 1971-1976*, México: SCJN, 2004.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente José López Portillo, 1977-1982*, México: SCJN, 2004.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, 1983-1988*, México: SCJN, 2004.
- _____, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, 1989-1994*, México: SCJN, 2005.
- Carbonell, Miguel, “Tres grandes reformas: derechos humanos, justicia penal y acceso a la información”, en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México: Taurus, 2014, pp. 139-182.
- _____, (coord.), *Florence Cassez. El juicio del siglo*, México: Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, 2017.
- Carpizo, Jorge, “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 2 (2000), 209-218.
- _____, *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XXI editores, 2002.

- Carpizo, Jorge; Héctor Fix-Fierro; José de Jesús Orozco Henríquez y José María Serna de la Garza, *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, México: UNAM, 2012.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván, “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”, en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México: Taurus, 2014, pp. 13-85.
- Castagnola, Andrea y Saúl López Noriega, “La Suprema Corte y la (no) revolución de los derechos”, en Andrea Castagnola y Saúl López Noriega (coords.), *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, México: Tirant Lo Blanch, 2016, pp. 143-176.
- Castro, Juventino V., *La Suprema Corte de Justicia ante la ley injusta. Un fallo histórico respecto al llamado “anatocismo”*, México: Porrúa, 2001.
- Cortez Salinas, Josafat, “Los cambios en las decisiones de la SCJN en materia de derechos humanos: un rastreo de procesos”, tesis de doctorado, Flacso-Sede académica México, 2017.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México: UNAM, 1996.
- _____, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México: Distribuciones Fontamara, 1998.
- _____, *Bosquejos constitucionales*, México: Porrúa, 2004.
- _____, *Bosquejos constitucionales II*, México: Porrúa, 2015.
- Cossío Díaz, José Ramón; Raúl M. Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, *El caso Radilla. Estudio y documentos*, México: Porrúa, 2013.
- Cossío Díaz, José Ramón y Jesús Silva-Herzog Márquez (coords.), *Lecturas de la Constitución. El constitucionalismo mexicano frente a la Constitución de 1917*, México: FCE, 2017.
- Cuéllar Vázquez, Angélica, *La SCJN: sus ministros, la Política y el agravio social*, México: UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2014.

- Díez, Jordi, *La política del matrimonio gay en América Latina. Argentina, Chile y México*, México: FCE, 2018.
- Domingo, Pilar, “Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, no. 3 (2000), 705-735.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*, México: FCE, 2001.
- _____, “La industria del amparo fiscal”, *Política y gobierno*, vol. XVI, no. 2 (2009), 349-383.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Ana Laura Magaloni Kerpel, “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 23 (2010), 27-60.
- Esquivel Hernández, Gerardo, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México: Oxfam/Igualdes, 2015.
- Fernández Santillán, José, *Política y administración pública en México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rubén Sánchez Gil, *Reforma al juicio de amparo*, México: FCE, 2018.
- Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, *Informe histórico a la sociedad mexicana*, México: PGR, 2006.
- Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México: UNAM, 1999, pp. 167-221.
- _____, “La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, no. 2 (2003), 251-324.
- _____, “Jorge Carpizo, la jurisdicción constitucional y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Héctor

- Fix-Zamudio y César Iván Astudillo Reyes (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro en homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 29-56.
- Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “La modernización del sistema jurídico (1970-2000)”, en Elisa Servín (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*, México: Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 345-386.
- Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte como tribunal constitucional”, en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial, 1986-1987*, México: Editorial Porrúa, 1987, pp. 345-390.
- _____, *Universitario de vida completa. Memorias académicas y recuerdos personales*, México: Porrúa/UNAM, 2016.
- Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México: FCE, 1996.
- Galindo Rodríguez, José, *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- García Gómez, María José, “Seguridad jurídica y pequeña propiedad en los amparos revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1970-1976)”, en Jaime del Arenal y Elisa Speckman Guerra (coords.), *El mundo del derecho. Aproximaciones a la cultura jurídica novohispana y mexicana (siglos XIX y XX)*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas/Porrúa/Escuela Libre de Derecho, 2009, pp. 415-446.
- Góngora Pimentel, Genaro David, *La formación de un juez federal*, México: Porrúa, 2016.
- Góngora Pimentel, Genaro; José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza, *Las costumbres del poder. El caso Lydia Cacho*, México: Porrúa, 2009.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México: Ediciones Era, 1965.

- González Compeán, Miguel y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México: Cal y Arena, 2002.
- González Santos, Gabino, “La amenaza se hizo creíble: incidentes de inejecución de sentencia”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2018), en prensa.
- Guerrero, Euquerio, *Imágenes de mi vida*, México: Porrúa, 1986.
- Hernández Chávez, Alicia, “La rectoría de Estado, 1930-1960”, en Alicia Hernández Chávez (coord.), *México contemporáneo, 1808-2014. Tomo 2. La política*, México: El Colegio de México/Fundación Mapfre/FCE, 2015, pp. 203-260.
- Hernández Chong Cuy, María Amparo, *Suprema Corte y controversias constitucionales. Análisis de comportamiento judicial*, México: Porrúa, 2012.
- Hernández Trillo, Fausto, “Sistema tributario”, en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Cien ensayos para el Centenario. Tomo 3. Estudios económicos y sociales*, México: UNAM/Instituto Belisario Domínguez, 2017, pp. 197-216.
- Illades, Carlos y Teresa Santiago, *Estado de guerra. De la guerra sucia a la narcoguerra*, México: Ediciones Era, 2014.
- Inclán Oseguera, Silvia, “Judicial Reform and Democratization: Mexico in the 1990s”, tesis de doctorado, Boston University, 2004.
- _____, “Reforma judicial y consolidación democrática en México”, en Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*, México: UNAM, 2007, pp. 51-84.
- _____, “Aprendizaje democrático del uso de la facultad de investigación en violaciones graves a derechos humanos: México, 1995-2011”, en René Millán (coord.), *Vida pública en México: ¿didáctica para la democracia?*, México: UNAM, 2014, pp. 151-187.

- Knight, Alan, "Narco-Violence and the State in Modern Mexico", en Wil G. Pansters (ed.), *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico*, Stanford: Stanford University Press, 2012, pp. 115-134.
- Lamas, Marta, *La interrupción legal del embarazo. El caso de la Ciudad de México*, México: FCE/UNAM, 2017.
- Laveaga, Gerardo (coord.), *Entre abogados te veas*, México: Edamex, 1993.
- López Ayllón, Sergio y Héctor Fix-Fierro, "La modernización del sistema jurídico (1970-2000)", en Elisa Servín (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*, México: FCE, 2010, pp. 345-386.
- López Noriega, Saúl, "La democracia mexicana y su árbitro constitucional", en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Cien ensayos para el Centenario. Tomo 2. Estudios jurídicos*, México: UNAM/Instituto Belisario Domínguez, 2017, pp. 297-315.
- Madrazo, Alejandro y Estefanía Vela, "The Mexican Supreme Court's (Sexual) Revolution?", *Texas Law Review*, vol. 89, no. 7 (2011), 1863-1894.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura, "La Suprema Corte y la transición jurídica en México", en Adriana Luna, Pablo Mijangos y Rafael Rojas (coords.), *De Cádiz al siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México: Taurus/CIDE, 2012, pp. 517-531.
- _____, "La arbitrariedad como método de trabajo: la persecución criminal durante la administración de Felipe Calderón", en Catalina Pérez Correa (ed.), *De la detención a la prisión. La justicia penal a examen*, México: CIDE, 2015, pp. 29-54.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, "El ciudadano olvidado", en Rodolfo Vázquez (comp.), *Corte, jueces y política*, México: Nexos/Distribuciones Fontamara, 2007, pp. 111-120.

- Magaloni Kerpel, Beatriz, “Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts: The Case of Mexico”, en Tom Ginsburg y Tamir Moustafa (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Nueva York: Cambridge University Press, 2008, pp. 180-206.
- Mejía Garza, Raúl Manuel y Laura Patricia Rojas Zamudio, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México: FCE, 2018.
- Meneses Reyes, Rodrigo, *Legalidades públicas: el derecho, el ambulante y las calles en el centro de la Ciudad de México (1930-2010)*, México: UNAM/CIDE, 2011.
- _____, “Los litigios por la calle: el ambulante en la Ciudad de México y la justicia federal”, *Estudios Sociológicos*, vol. xxxii, no. 94 (2014), pp. 73-102.
- Mijangos y González, Javier, *Los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Análisis del caso mexicano*, México: Porrúa, 2007.
- Niblo, Stephen R., *Mexico in the 1940s: Modernity, Politics, and Corruption*, Wilmington: Scholarly Resources, 1999.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, “Justicia constitucional y desarrollo democrático en México”, en *Tribunales Constitucionales y Consolidación de la Democracia*, México: SCJN, 2007, pp. 271-317.
- Pérez Correa, Catalina, “México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal”, en Catalina Pérez Correa (ed.), *De la detención a la prisión. La justicia penal a examen*, México: CIDE, 2015, pp. 9-21.
- Pou Giménez, Francisca, “Cambio constitucional y la arquitectura institucional de la Suprema Corte”, en Andrea Castagnola y Saúl López Noriega (coords.), *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, México: Tiran Lo Blanch, 2016, pp. 63-103.
- Pozas Loyo, Andrea y Julio Ríos Figueroa, “Las transformaciones del rol de la Suprema Corte”, en Andrea Castagnola y Saúl López Noriega (coords.), *El rol de la Suprema Corte en la con-*

- solidación democrática de México*, México: Tirant Lo Blanch, 2016, pp. 23-62.
- Quintana Osuna, Karla, “La evolución judicial del matrimonio igualitario en México. Su impacto en el reconocimiento de derechos”, en Ana Micaela Alterio y Roberto Niembro Ortega (coords.), *La Suprema Corte y el matrimonio igualitario en México*, México: UNAM, 2017, pp. 21-54.
- Rhi Sausi G., María José y Marco Antonio Ávila Peña, “Diseño constitucional y sistema tributario. Un recorrido por el siglo XX”, en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Cien ensayos para el Centenario. Tomo 3. Estudios económicos y sociales*, México: UNAM/Instituto Belisario Domínguez, 2017, pp. 307-322.
- Ríos Figueroa, Julio, *Constitutional Courts as Mediators: Armed Conflict, Civil-Military Relations, and the Rule of Law in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press, 2016.
- _____, “El gobierno del Poder Judicial y la carrera judicial en México, 1917-2017. Apuntes para una historia socio-política”, en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Cien ensayos para el Centenario. Tomo 4. Estudios políticos*, México: UNAM/Instituto Belisario Domínguez, 2017, pp. 273-287.
- _____, *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*, México: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2018.
- Rodríguez Huerta, Gabriela, *México en el mundo. Constitución y política exterior*, México: FCE, 2017.
- Roldán Xopa, José, *El desafiado de Andrés Manuel López Obrador o ¿qué es la legalidad?*, México: Editora Laguna, 2004.
- Rubio, Luis; Beatriz Magaloni y Edna Jaime (coords.), *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México: Aguilar/León y Cal Editores, 1994.

- Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México: FCE, 2017.
- Sánchez, Arianna; Beatriz Magaloni y Eric Magar, “Legalist versus Interpretativist: The Supreme Court and the Democratic Transition in Mexico”, en Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press, 2011, pp. 187-218.
- Schwarz, Carl, “Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México”, *Anuario Jurídico 2 – 1975*, (1977), 143-186.
- Serna de la Garza, José María, “El sistema federal mexicano”, en Enrique Uribe Arzate (coord.), *La construcción del Estado constitucional en México: agenda mínima y presupuestos científicos*, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 2013, pp. 19-55.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México: Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.
- Suárez Ávila, Alberto Abad, *La protección de los derechos fundamentales en la Novena época de la Suprema Corte*, México: UNAM/Porrúa, 2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semblanzas. Vida y obra de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Carlos de Silva Nava*, México: SCJN, 2007.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa, 1997.
- Vela Barba, Estefanía, “Los derechos sexuales y reproductivos”, en Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Cien ensayos para el Centenario. Tomo 2. Estudios jurídicos*, México: UNAM/Instituto Belisario Domínguez, 2017, pp. 491-516.
- Weldon, Jeffrey, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Francisco González Ayerdi y Francisco Reveles Vázquez (coords.), *Sistema político mexicano. Antología de lec-*

- turas*, México: UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2007, pp. 125-153.
- Yúnez Naude, Antonio, “Las transformaciones del campo y el papel de las políticas públicas: 1929-2008”, en Sandra Kuntz (coord.), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, México: El Colegio de México/Secretaría de Economía, 2010, pp. 729-756.
- Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México: Porrúa/UNAM, 2010.
- _____, “El nuevo paradigma constitucional”, en Adriana Luna, Pablo Mijangos y Rafael Rojas (coords.), *De Cádiz al siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)*, México: Taurus/CIDE, 2012, pp. 535-545.

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer en primer lugar a Pablo Yankelevich y a Erika Pani por su voto de confianza cuando les propuse originalmente este libro. Es un gran honor para mí que esta historia de la Suprema Corte forme parte del catálogo editorial de El Colegio de México. No hubiera podido llevar a cabo una revisión tan amplia del pasado judicial mexicano sin el año sabático que me autorizó la Dirección General del CIDE en 2016 y sin las facilidades que me concedió el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para consultar libremente su biblioteca.

Como toda empresa intelectual, este trabajo está en deuda con una larga lista de colegas que en distintos momentos me sugirieron lecturas, preguntas y pistas muy valiosas. Los apunto sin especificar lo mucho que he aprendido de cada uno para no abrumar al lector: Andrés Lira, Elisa Speckman, David Pantoja, María del Refugio González, Alejandro Mayagoitia, Daniela Marino, Humberto Morales, Timothy James, William Suárez-Potts, Estefanía Vela, Catherine Andrews, Luis Barrón, Rafael Rojas, Ignacio Marván, Sergio López Ayllón, José Antonio Caballero, Rodrigo Meneses, Ana Laura Magaloni, Camilo Saavedra y Gabino González. De manera particular agradezco la generosidad de Julio Ríos, quien leyó el primer borrador de varios capítulos y además me ayudó a familiarizarme con los estudios empíricos sobre el Poder Judicial contemporáneo (el siglo XXI puede ser un desafío para un historiador acostumbrado a deambular por el siglo XIX). Mi exasistente y exalumna Erika Gómez, que acaba de concluir una primera biografía académica de la ministra

Cristina Salmorán, también me ayudó a entender las décadas recientes gracias a su minuciosa revisión del archivo hemerográfico de la revista *Proceso*. De igual manera, debo incluir en esta lista a mis brillantes exalumnos del curso “Historia constitucional comparada: México-Estados Unidos”, cuya desafiante curiosidad intelectual me ha obligado a mantenerme actualizado en estos temas. Menciono en especial a Juan Guillermo Casillas, Javier Zúñiga, Luis Enrique Rosas, Camilo Soto, Giovanni Arciniega, Omar Salamanca, Antonio Vázquez, Claudia Torres, Andrea Rodríguez Escobedo, Karla Prudencio y Fernanda Gómez, de quienes sigo aprendiendo mucho.

Para escribir esta historia tuve que desempolvar mis apuntes y manuales de la carrera de Derecho del ITAM. También estoy en deuda entonces con mis profesores de aquella época, sobre todo José Ramón Cossío, Jesús Silva-Herzog Márquez, José Roldán Xopa, Ulises Schmill y Carlos de Silva. Me apena no haber tenido una última oportunidad de conversar con don Carlos, cuya inteligencia jurídica y dominio de la jurisprudencia del siglo xx eran sencillamente prodigiosos. Además de ser mi profesor de derecho constitucional, el ministro Cossío tuvo la gentileza de platicar conmigo varias veces sobre el pasado y el presente de la Corte, y me aclaró muchas dudas. Espero que algún día se decida a escribir sus memorias sobre la reforma de 1994 y sus 15 años en la Primera Sala. A mi hermano Javier, como siempre, le debo un agradecimiento singular por su cuidadosa revisión de todo el manuscrito y porque siempre ha sido mi mejor maestro. Tengo la extraordinaria suerte de contar con la asesoría ilimitada de uno de los mejores abogados de México. Todos los errores, imprecisiones y opiniones de esta obra son de mi exclusiva responsabilidad.

Este libro tiene una doble dedicatoria. En primer lugar, es un homenaje a mis padres, que vivieron en carne propia los costos de la independencia judicial. Y en segundo, lleva todo mi cariño para Ángeles y Martina, que pacientemente me acompañaron (y me soportaron) mientras escribía cada capítulo —con todo y un terremoto a mitad del camino—.

Historia Mínima de

la Suprema Corte de Justicia de México

se terminó de imprimir en octubre de 2019,
en los talleres de Gráfica Premier, S.A. de C.V., Calle 5 de Febrero 2309,
col. San Jerónimo Chicahualco, 52170, Metepec, Estado de México.

Portada: Pablo Reyna.

Formación: Alejandro Portilla de Buen

Cuidado de la edición: Juan Benito Artigas Albarelli

bajo la supervisión de la

Dirección de Publicaciones de

El Colegio de México.

La edición consta de 1 000 ejemplares.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es una de las instituciones más antiguas e importantes del Estado mexicano. Desde la primera República Federal hasta el presente, este tribunal ha sido una pieza clave de los distintos regímenes políticos que se han ensayado en el país, funcionando a veces como un contrapeso efectivo a los demás poderes, otras tantas como instrumento legitimador del autoritarismo en turno, y siempre como un referente para dotar de uniformidad y certidumbre al derecho nacional.

 EL COLEGIO
DE MÉXICO



Historia