

# La Suprema Corte y la teoría constitucional

*A Sofía*

José Ramón Cossío D.\*

Una de las constantes de los trabajos que en nuestro país se han realizado respecto del Poder Judicial de la Federación, consiste en la exposición de las reformas (principalmente constitucionales) que se le han hecho a partir de la promulgación de la Constitución de 1917. Se trata, fundamentalmente, de relaciones sobre cambios normativos, de las que suelen llamarse “de historia interna”.<sup>1</sup> Este tipo de trabajos no dejan de ser útiles, sobre todo porque permiten apreciar en conjunto los cambios normativos habidos en un periodo. Sin embargo, fuera de esa función, prácticamente no cumplen ninguna otra, en tanto que no dan cuenta de las razones de los cambios normativos, ni profundizan en una explicación de tipo dogmático ni, mucho menos, consideran el modo como los cambios afectan al sentido general del orden jurídico. Debido a que las formas “tradicionales” de explicación del derecho han terminado por ser entre nosotros “paradigmáticas”, se ha presentado una situación en la que se identifica al estudio del derecho con esas formas de explicación (Cossío, 1998b, pp. 33-52).

Hemos pretendido apuntar en otros trabajos (Cossío, 1998a, pp. 43-73) las razones que explican la “trivialización” del estudio del derecho.

---

\* Jefe del Departamento de Derecho del ITAM; correo electrónico: rcosio@smith.rhon.itam.mx. Agradezco el apoyo de mis alumnos Alejandra Nuñez, Pablo Mijangos y Rodrigo Quintana.

<sup>1</sup> Sobre el concepto de historia interna, véase Hoffer (1993, pp. X-XII). En este tipo de explicaciones se detalla en qué fecha se presentó la iniciativa de reformas, las incidencias del proceso legislativo correspondiente y la identificación de las normas que entraron en vigor, y se hace una breve descripción de éstas.

Sin embargo, nos parece necesario comenzar a romper las condiciones apuntadas de la historia interna mediante un criterio de contraste. De entre los muchos elementos de que podemos echar mano, cabe citar, por ejemplo, la historia general, la sociología y la política. Así, seguir cada uno de ellos nos conduciría, respectivamente, a explicarnos los cambios a partir de las condiciones de la situación prevaleciente, de las relaciones sociales imperantes o de las condiciones del ejercicio político. Las respuestas nos permitirían correlacionar los momentos o las causas sociales, pero no llegar a la comprensión de las condicionantes normativas de estos cambios.

En las condiciones actuales del país, nos parece importante reconstruir los contenidos constitucionales a partir de lo que dispongan sus enunciados y los supuestos del texto original o de las reformas que lo sucedieron. En otros términos, debido a que en los tiempos actuales se ha seguido la práctica de considerar que la Constitución no tiene más sentido que su literalidad, parece indispensable recuperar la dimensión de los supuestos que dan sentido a sus normas. Esta necesidad no implica una elección arbitraria, sino que deriva de la forma en que está construido el ejercicio y, por ende, la dominación política a la cual nos vemos sometidos, tal como apuntamos en otro texto (Cossío, 1999a, pp. 22-25).<sup>2</sup>

Dados los supuestos anteriores, los propósitos que perseguimos con este trabajo son varios: precisar qué teoría constitucional consideró el Constituyente de 1916-1917 para diseñar a la Suprema Corte en los términos que lo hizo; establecer qué teorías o concepciones constitucionales se sostuvieron al llevar a cabo las reformas a la Corte, y cuáles tenemos hoy en día, a la luz de las reformas constitucionales a la Suprema Corte.

Se trata de encontrar las relaciones entre los diseños y las reformas a la Suprema Corte con respecto a las concepciones generales que las animan o resultan de ellos. Se trata, es cierto, de un esfuerzo limitado por tratar de comprender a nuestro actual texto constitucional a través de una materia en particular y bajo uno solo de los enfoques mediante los cuales esta última podía ser considerada. Aun así, y ante la carencia de explicaciones, vale la pena alumbrar una porción

---

<sup>2</sup> Si la dominación política se ejerce con base en el orden jurídico y su legitimidad deriva de que esa condición se satisfaga, resulta importante dar seriedad a los contenidos y significaciones de esa dominación. No señalar estos extremos, dado que la dominación ya se está ejerciendo, es tanto como claudicar a cualquier esfuerzo crítico y permitir que el ejercicio del poder se ejerza de cualquier forma y, con ello, implicar que cualquier forma de ejercicio es legítima.

de nuestro ordenamiento constitucional, a la espera de que más adelante se sumen otros esfuerzos en el mismo sentido. Una explicación completa de los supuestos constitucionales requiere conocer la "práctica" o la "dinámica" constitucional.

Desde un punto de vista normativo, lo que pueda predicarse de una Constitución deriva de lo que pueda predicarse de las atribuciones de los órganos encargados de mantener su regularidad y del ejercicio que esos órganos hagan de esas atribuciones. Sin embargo, y por razones de espacio, no podemos tratar ahora todas estas cuestiones, y debemos constreñirnos a la exposición de los tres temas apuntados. Al proceder de esta manera, no alcanzamos los objetivos de presentar una visión general acerca de la teoría de la Constitución, ni tampoco de cómo es que la Corte se ubica o contribuye a esa teoría, pero sí logramos un avance respecto de las formas como entre nosotros suele estudiarse al derecho y a la Constitución.

## **El sentido de la teoría constitucional**

Para efectos de este trabajo, diremos que la teoría constitucional no consiste ni en la mera enunciación de las diversas normas que componen a la Constitución, ni en una serie de conceptos generales acerca de aquello que en cualquier tiempo y lugar deba entenderse por esta norma. Se trata, de un modo intermedio, de la identificación de los supuestos generales que animan a un texto positivo en particular, en este caso la Constitución de 1917. Los supuestos que se busca identificar tienen, simultáneamente, la cualidad de dar contenido a las normas constitucionales específicas, pero no diluirse en ellas.

La teoría constitucional tiene la función de identificar los criterios con los cuales servidores públicos, juristas y ciudadanos pueden darle sentido a las normas constitucionales, sea para lograr su interpretación o para reformar o adicionar su texto. En el primer caso, la discusión acerca de los supuestos constitucionales permite determinar qué interpretaciones son aceptables o posibles en términos de los propios supuestos constitucionales. Aquí, la teoría constitucional realiza una función de tipo normativo, y previene acerca de los resultados que no se corresponderían con el texto. En el segundo caso, el de las reformas o adiciones, la teoría constitucional tendría la función de apuntar de qué manera se modificarían los supuestos constitucionales, tanto de modo directo como indirecto. En este caso no deberíamos hablar de una fun-

ción normativa, sino de una función de reordenación o reformulación de los supuestos que permiten dar sentido a las interpretaciones constitucionales.

Habrá quien objete las funciones que le asignamos a la teoría constitucional. En primer lugar, habrá quien diga que ésta no es necesaria, en tanto que los enunciados constitucionales tienen su propio sentido y no se precisa llevar a cabo una reconstrucción de “segundo nivel” para determinarlo. En segundo lugar, se podría objetar que dicha teoría se limita a considerar el sentido de la Constitución y, al hacerlo, pierde el referente externo y sus posibilidades se reducen a una mera circularidad. En tercer lugar, también se podría argumentar que ese intento teórico tiene la desventaja de que no presenta ningún tipo de límite frente a los cambios, de manera tal que tanto a nivel de las interpretaciones como de las reformas o adiciones tendría que limitarse a la reconstrucción de sentidos posibles. Finalmente, y por razones semejantes a las acabadas de explicar, puede decirse que tal teoría no podría cumplir ningún tipo de función normativa ni imponer ningún límite a la práctica constitucional.

Cada una de las objeciones apuntadas tiene sentido. Respecto a la primera, puede decirse que uno de los problemas fundamentales de las normas constitucionales radica en la pluralidad de sus sentidos, al punto que es difícil considerar que, atendiendo exclusivamente a aquellas, éstos sean determinables. El problema de nuestro tiempo radica en que los integrantes de una sociedad fragmentada quieren imponer o colocar en las normas constitucionales los sentidos que les parecen “adecuados”, y con ello dan lugar a una verdadera “lucha por la Constitución” (Cossío, 1998c, pp. 143-183) o, mejor, por el sentido de los enunciados constitucionales. De esta manera, los sentidos de estos enunciados no pueden provenir sólo de ellos mismos; de ahí que deban considerarse los supuestos de los que provienen.

En lo tocante a la segunda objeción, no estamos frente a un planteamiento abstracto, sino ante una corriente de opinión que considera que las constituciones de nuestro tiempo son la expresión de valores sociales y que, por ende, deben interpretarse y reformarse a partir de tales valores. Este parecer se encuentra enormemente extendido, e involucra a autores como Dworkin (1977 y 1986), Nino (1992) y Zagrebelsky (1995). Aun cuando sus concepciones difieren en varios aspectos, tienen en común la idea de que los valores que le dan sentido a la Constitución no pueden dejar de ser reconocidos por los operadores jurídicos o los juristas, y la noción de que no pueden dejarse de lado aun en los casos

de reforma constitucional. A fin de mantener la discusión del derecho en términos empíricos y atender con ello a su positividad, la consideración acerca de los valores o los supuestos constitucionales debe hacerse a partir del propio texto constitucional, de sus procesos de creación y de la dinámica de la práctica constitucional. Salir de esos extremos propicia una evasión constitucional y una discusión de segundo nivel acerca de lo que debiera ser la Constitución, pero difícilmente acerca de lo que es su práctica; de ahí que en realidad estemos frente a una forma de “domesticación del positivismo” (Cossío, 1998c, pp. 149-155).<sup>3</sup>

Pasando a la tercera objeción, nos parece que dentro de las funciones de una teoría constitucional como la planteada, resulta difícil oponerse a la realización de cambios constitucionales. Por un lado, ya se apuntó, tal teoría sí puede servir como guía para la elaboración de opiniones jurídicas o jurisprudenciales, o para determinar los grados de afectación del entramado constitucional por una reforma o adición. Sin embargo, esas funciones normativas no pueden constituirse en límites a la actuación de los órganos del Estado.

Las teorías no son límites físicos, ni parece factible sustentar la legitimidad política en un valor extraconstitucional, precisamente porque la dominación política que reclama la legitimidad tiene su fundamento en la Constitución. Las teorías que tratan de constituirse en límites a las modificaciones constitucionales, frecuentes en nuestro tiempo, tienen en común que se producen respecto de constituciones propias de estados democráticos y, en esa medida, pretenden demostrar que los ordenamientos necesariamente son democráticos. La prueba final para estas construcciones se presenta cuando se lleva a cabo una reforma que da lugar a una norma con contenido no democrático, pues lo que se suponía un límite no lo fue, y lo que debía ser una causa de pérdida de legitimidad no operó en ese sentido. La función “guía” de la explicación constitucional duró o estuvo en vigor hasta que se mantuvieron las condiciones que hacían posible darle un sentido democrático, y nada más.

La teoría constitucional que proponemos tiene la desventaja de no construir con pretensiones de definitividad una ideologización de la Constitución, sino exclusivamente tratar de describir las posibilida-

---

<sup>3</sup> Se dirá entonces, y con razón, que al no atender a ningún elemento “superior” o “guía” para llevar a cabo el entendimiento constitucional, a lo que se llega es a la mera discusión de la Constitución. A esta nueva objeción habría que responder afirmativamente y aceptar, sin más, que los análisis sobre una práctica social, como lo es la constitucional, bien pueden llevarse a cabo a partir de la reconstrucción teórica de los elementos de la propia práctica.

des de sentido de las normas constitucionales a partir de los supuestos que les dan origen. Las construcciones tienen, como ya lo señalaba Von Kirchmann (1983), la relatividad de los supuestos y de las normas que explican; pero también tienen una función de denuncia acerca de las formas concretas en que se está llevando a cabo la dominación política en relación con los sentidos posibles de las normas que la permiten.

En cuanto a la última objeción, puede decirse que la teoría sí puede cumplir funciones normativas, dado que tiene la pretensión de constituir los criterios que autoridades y ciudadanos deben tener en cuenta al discutir las normas constitucionales. Debido a la vaciedad que diversos factores le impusieron a nuestra Constitución y a su entendimiento (Cossío, 1998a, pp. 43 y ss.), no existen presupuestos acerca de lo que pueda significar; de ahí que, aunado a los procesos de cambio que vivimos (Cossío, 2000), la determinación de las funciones normativas más sencillas y de los sentidos constitucionales más simples es verdaderamente compleja. El mantenimiento de la unidad dentro de la pluralidad, la posibilidad de resolver la conflictividad social a partir del derecho, y la racionalidad de la lucha por la Constitución, pasan por la identificación o construcción de los supuestos que le dan sentido a la Constitución en tanto unidad normativa suprema, y a cada una de las normas de que ésta se compone; a nuestro juicio, por una teoría constitucional que se construye a partir de la Constitución misma en tanto que, repetimos, mediante ella se ejerce la dominación.

Si lo que llamamos "teoría constitucional" depende de la identificación de los supuestos que animan a la Constitución, cabe preguntarse por la forma de identificarlos. La forma de proceder puede llevarse a cabo si convenimos que para el establecimiento de la Constitución intervienen una serie de factores de muy diversa índole. Esta misma pluralidad hace compleja la identificación de todos los supuestos que subyacen a la Constitución, de manera que para los efectos de este trabajo se hace necesario precisar qué factores habremos de considerar, así como la forma en que llevaremos a cabo su identificación. En este sentido, partiremos del hecho de que la Constitución de 1917, como toda constitución, es particularmente la expresión de una pluralidad de factores políticos. Si el régimen mexicano se caracterizó, en principio, por la hegemonía de un partido político y por un exacerbado presidencialismo, resulta posible tratar de identificar el sentido de los supuestos y de las normas constitucionales a partir de las expresiones de esas formas de dominio político.

Así, será factible considerar, en primer término, las iniciativas de

reforma constitucional y sus correspondientes exposiciones de motivos, los dictámenes de las comisiones de las cámaras, los debates y los discursos de los principales actores. La información anterior podrá contrastarse con los informes de los presidentes de la Suprema Corte, con los datos sobre el rezago y otras formas de cuantificación de los problemas judiciales, con las opiniones de los juristas de la época, etc. Ante la falta de información de los cambios a la Suprema Corte, pero sobre todo de interpretaciones y estudios sobre la época, parece adecuado proceder a construir algunos sentidos, así sean indirectos y provisionales.

### **La teoría constitucional en el diseño de la Suprema Corte**

Estamos en posibilidad de preguntarnos por los supuestos de la Constitución de 1917, particularmente por los que le dieron forma a la Suprema Corte. Identificarlos no es un asunto sencillo pues, como se sabe, fueron diversas las corrientes que confluyeron en el Congreso Constituyente. Sin embargo, lo que debe tomarse como punto de partida son dos documentos fundamentales: el Proyecto de Constitución reformada presentado por Carranza, y su informe al entregar ese proyecto al Congreso. Estos documentos valen como referentes iniciales, ya que a partir de ellos se llevan a cabo los debates y la toma de posición de los diputados, y se expresa la ideología del grupo vencedor en la lucha armada que dio como resultado la convocatoria al Congreso Constituyente, pero no así a la Constitución.

En la sesión del 1 de diciembre, Carranza compareció ante el Congreso Constituyente y leyó su Informe sobre el Proyecto de Reformas. Afirmó que en él estaban contenidas todas las reformas que eran necesarias para lograr que la nación caminara por la senda de la libertad y del derecho. A su juicio, la Constitución de 1857 recogía adecuadamente los principios de las revoluciones sociales del siglo XVIII, pero quienes la elaboraron se conformaron con proclamar principios generales, "de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva" (*Diario de los Debates*, tomo I, núm. 12, p. 260). Así, consideraba que los derechos individuales, base de las instituciones sociales, habían sido conculcados de manera constante; las leyes relativas al juicio de amparo, medio para protegerlas, sólo embrollaban la marcha de la justicia; los tribunales siem-

pre tuvieron pesadas cargas de trabajo; el amparo terminó por ser mera arma política y medio apropiado para terminar con la soberanía de los estados. La institución más importante de protección social terminó por ser totalmente ineficaz. Carranza (*Diario de los Debates*, tomo I, núm. 12, p. 261) expresó iguales críticas a lo que llamó "los otros principios fundamentales que informan la misma Constitución de 1857".

Carranza reiteró las ideas introducidas en septiembre de 1916 al Plan de Guadalupe, en el sentido de que las reformas a la Constitución de 1857 mantendrían, por una parte, su espíritu liberal y, por la otra, se reducirían a cuatro cuestiones: suprimir lo que la hacía inaplicable, suplir sus deficiencias, disipar la oscuridad de algunos preceptos y limpiarla de lo que hubiere servido a la dictadura. Al sintetizar las reformas, expresó que la primera finalidad de la Constitución era garantizar la libertad humana, por lo que en la de 1917, a diferencia de su antecesora, se debían establecer los medios para castigar tales violaciones e introducir diversos cambios al catálogo de las garantías individuales.

Particular atención merecen las consideraciones a varias propuestas de reforma, debido a que consideran los principios que Carranza identificó como fundamentales. En primer lugar, las que se refieren a los artículos 35 y 36, en cuanto a si el voto debe otorgarse a todos los ciudadanos sin excepción alguna, o sólo a quienes estén en aptitud de darlo eficazmente por su ilustración o situación económica.<sup>4</sup> En segundo lugar, a partir de una concepción clásica de la división de poderes en cuanto sistema de frenos y contrapesos, argumentó sobre la necesidad de limitar las funciones del Legislativo a fin de impedir que estorbara la marcha de los otros dos poderes.<sup>5</sup> En tercer lugar, en cuanto al Ejecutivo, habló de la necesidad de un gobierno fuerte, aun cuando no despótico, y para ello consideró necesario elegirlo de manera directa, prohibir la reelección y desechar de plano la posibilidad del sistema parlamentario. Igualmente, terminó con el sistema de sustituciones fijas a la presidencia de la República (vicepresidente y secretarios de Estado), para dar cabida a otro en que se hace a través de los integrantes del Congreso de la Unión. En cuarto lugar, se pronunció sobre

---

<sup>4</sup> Como se sabe, la inclinación de Carranza fue en el primer sentido, al considerar que sólo así se evitaba darle un sentido de clase o hacerlo un mero artificio para disimular usurpaciones al poder.

<sup>5</sup> Por ello, propuso suprimir la facultad de la Cámara de Diputados para juzgar al presidente de la República y demás altos funcionarios de la Federación, y conferirle a la Suprema Corte la atribución de investigar ciertos hechos a partir de la excitativa de las Cámaras o del Ejecutivo.

las reformas necesarias para garantizar la independencia del Poder Judicial, por considerar que uno de los anhelos más sentidos por el pueblo mexicano es contar con tribunales “que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy” (*Diario de los Debates*, tomo I, núm. 12, p. 269).

Como se desprende del informe y del articulado de su proyecto, Carranza tenía en mente un proyecto liberal, constreñido a garantías individuales, división de poderes, democracia representativa, juicio de amparo, sistema federal y separación entre Estado e Iglesia. En las discusiones se dio la concurrencia entre ese proyecto liberal y otro de corte social. La Constitución de 1917 dio cabida a una interesante mezcla de supuestos y, como consecuencia, de normas. Ahora conviene relacionar dos cuestiones: primera, la afectación de las ideas expresadas por Carranza y, segunda, la influencia de las ideas que provocaron el cambio con respecto a la conformación de la Suprema Corte.

En cuanto a la primera cuestión, no se trata de precisar todos los casos en que las ideas de Carranza fueron derrotadas (González Oropeza, 1998, pp. 5 y ss.), por decirlo así, sino sólo exponer de qué manera resultaron afectadas sus tesis fundamentales. A partir de la idea de que el Proyecto de Carranza era el de una constitución liberal, las afectaciones aludidas pueden dividirse en dos grandes rubros: las que alteraron las ideas liberales y las que se refirieron a cuestiones funcionales. Dentro del primer rubro podemos identificar, primordialmente, los cambios introducidos a los artículos 3º, 5º, 27 y 123.<sup>6</sup> Como es bien sabido, estos cambios se sustentaron en una ideología social, mediante la cual se quiso dar cabida a las reivindicaciones del movimiento revolucionario.<sup>7</sup> Dentro del segundo rubro se hallan una serie de modificaciones

---

<sup>6</sup> En el mismo sentido, y derivadas de esas ideas, podemos considerar las adiciones a los artículos 21, 28, 37 y 117, primordialmente.

<sup>7</sup> Para una explicación detallada de estas cuestiones, véase Cossío (1998a, pp. 19 y ss). Si miramos en conjunto tales cambios, se limitan (con excepción de la educación primaria, superior y elemental que se impartiera de forma gratuita en establecimientos oficiales) a introducir restricciones a unos particulares en su actuar respecto de otros particulares. El cambio representó una afectación a los postulados del Estado liberal, pero no por vía de prestaciones otorgadas directamente por el propio Estado, sino mediante la restricción de las conductas de quienes (latifundistas, patrones) se suponía que contaban con mayores recursos económicos o una posición de poder en las relaciones sociales. Al haberse introducido estas reformas se modificó el proyecto liberal de Carranza, y se le confirieron al Estado atribuciones para regular e intervenir en la forma como debían desenvolverse las relaciones sociales, sobre todo para garantizar que no hubiera excesos en ellas por parte de quienes habían sido considerados como más fuertes o poderosos.

de tipo variado, que afectaron a los artículos 7°, 9°, 16, 18, 21, 28, 30, 32, 37, 42, 52, 76, 79, 84, 94, 96, 98, 101, 107, 111, 115, 117, 123, 130, 132 y 133. Algunas de estas modificaciones son relevantes en cuanto a la estructura del municipio, la sustitución del presidente de la República, la determinación de la nacionalidad o la conformación del territorio nacional, si bien ninguna de ellas altera el modelo liberal ni los grandes trazos del modelo constitucional planteado por Carranza.

Si los cambios al Proyecto de Carranza se derivaron de una concepción social o de una precisa negociación técnica o política entre los constituyentes dentro de los esquemas liberales, cabe preguntarnos qué ideas influyeron en el diseño de la Suprema Corte. En el Proyecto, el contenido de los artículos constitucionales relativos al Poder Judicial puede resumirse de la siguiente manera:

a) El 94 disponía que se depositara su ejercicio en una Corte Suprema de Justicia y en tribunales de Circuito y de Distrito; que la Corte se integrara por nueve miembros, funcionara en pleno y sesionara públicamente; precisaba el quórum de asistencia y de votación; estipulaba que los ministros de la Corte durarían cuatro años en el cargo y no podrían ser removidos sino mediante juicio de responsabilidad.

b) En el 95 se disponía cuáles debían ser los requisitos para ser designado ministro, entre los cuales estaban los de ciudadanía, edad, profesión, reputación y residencia en el país.

c) En el 96 se precisaba el procedimiento que debía seguirse para llevar a cabo la designación de los miembros de la Suprema Corte por parte del Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, y los supuestos a seguir en caso de que no se diera la designación en una primera votación.

d) En el 97 se proponía que la Corte designara a los jueces y magistrados, y se fijaba su duración en el cargo, los supuestos y procedimientos de remoción y los supuestos de su adscripción; también se daban atribuciones a la Corte para nombrar jueces o magistrados supernumerarios para auxiliar a la pronta administración de justicia, y para designar a uno de sus miembros, un juez, un magistrado o comisionados especiales para, a solicitud de ciertos funcionarios, averiguar la conducta de algún juez o magistrado o algún hecho que constituyera la violación a una garantía individual, al voto público o algún otro delito castigado por la ley; se fijaba la obligación de los ministros de la Corte de visitar juzgados y tribunales; se exponían los términos de

designación del presidente de la Corte, y los términos de la protesta de estos últimos y de jueces y magistrados.

e) En el 98 se buscaba prever la forma de sustitución de las faltas de los ministros de la Corte.

f) En el 99 se determinaban los supuestos de la renuncia del cargo de ministro.

g) En el 100, las formas de emisión de licencias para los ministros.

h) En el 101, la prohibición para que ministros, magistrados, jueces y secretarios de Corte desempeñaran empleos o cargos remunerados de la Federación o los estados.

i) En el 102 se precisaba la organización del ministerio público y la mención de las funciones de éste y del procurador.

j) En el 103 se precisaban las competencias de los tribunales federales, y en el 104 y 105, las competencias de la Suprema Corte.

k) En los artículos 106 y 107 se establecía, respectivamente, la competencia de los tribunales federales en materia de amparo y los elementos fundamentales de ese proceso.

Del conjunto de propuestas, sólo en algunas de ellas se introdujeron modificaciones. En su orden, el artículo 94 se modificó en tres aspectos: primero, para aumentar el número de integrantes de la Corte de nueve a once; segundo, para modificar el quórum de asistencia de ese órgano y, tercero, para alterar las condiciones de estabilidad en el cargo. Los artículos 96 y 98 se modificaron para permitir que cada una de las legislaturas de los estados propusiera a un candidato al Congreso de la Unión a fin de designar a los ministros. La propuesta del artículo 101 fue adicionada para prohibir que los ministros y sus secretarios, los magistrados y los jueces, aceptaran o desempeñaran empleos o cargos particulares, salvo los honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. En la propuesta del artículo 104 (que sería el 105 actual) se suprimió la posibilidad de que la Corte conociera en jurisdicción originaria de las controversias entre estados "con motivo de sus respectivas atribuciones", para quedar constreñida a aquellas controversias entre los que se refirieran a la constitucionalidad de sus actos. A la propuesta del artículo 107 se le agregó un segundo párrafo en la fracción IV, para prever que, cuando se pidiera el amparo contra resoluciones no definitivas en los juicios civiles, se observaran en lo conducente las reglas previstas en esa fracción respecto de las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles.

¿Cuáles fueron las razones del Constituyente para modificar las pro-

puestas de Carranza? En cuanto al artículo 94, la modificación se produjo en el dictamen presentado por la Comisión Segunda de Constitución en la sesión del día 17 de enero. Respecto al número de integrantes y quórum, dicha Comisión informó:

El número de Ministros de la Corte se fijó en once, por parecer este número el más conveniente para conciliar las necesidades de la resolución por un número de magistrados que no sea exiguo, con las consideraciones de economía y de expedición en el despacho. Se estableció igualmente que, para funcionar la Corte, debían estar presentes los dos tercios del número total de sus miembros, para que la mayoría sea siquiera de un poco más de la tercera parte (*Diario de los Debates*, tomo II, núm. 60, pp. 412-413).

En lo que se refiere a los cambios en la duración de los integrantes del Poder Judicial, se dieron tres momentos en la discusión: la propuesta de Carranza contemplaba que fuera de cuatro años sin posibilidad de remoción, el dictamen estableció esos términos y la inamovilidad a partir de 1921, y el texto original quedó en dos años, posibilidad de nueva elección por cuatro más, e inamovilidad a partir de 1923. Las razones que sostuvieron este cambio se hicieron valer en la sesión del día 20 de enero, y fueron precisadas por los diputados Machorro Narváez y Mugica en la del día 21. El primero propuso que se pusiera a prueba a los ministros por seis años, y el segundo dividió ese periodo en cuatro y dos años, a fin de "no correr el peligro de tener magistrados por seis años sin poderlos remover" (*Diario de los Debates*, tomo II, núm. 67, p. 548).<sup>8</sup>

Las razones para modificar los artículos 96 y 98, en cuanto a la designación de los ministros de la Suprema Corte, fueron abundantes y complejas, pues en torno a este tema se discutieron las características políticas del Poder Judicial. En la sesión del 20 de enero, el dictamen de la Comisión Segunda de Constitución fue objetado en primer lugar por el diputado Truchuelo, quien adujo que el Judicial sí era Poder, y que en tal virtud había que desligarlo de los otros poderes, lo cual sólo se podía lograr si el origen de sus integrantes era la elección popular, uno por cada estado. A su juicio, si se querían poderes democráticos, era necesario darle su origen en el voto directo del pueblo y no en las legislaturas de los estados, pues ello podría dar como resultado

---

<sup>8</sup> Al presentarse el nuevo dictamen sobre el Poder Judicial en la misma sesión, la duración en el cargo de ministros fue la que después sería consignada en el texto originario. El dictamen recibió una mayoría de 148 votos por la afirmativa y dos por la negativa.

la influencia de ciertos grupos sociales. En la misma sesión, Lizardi opinó que el pueblo debía hacer la elección de manera indirecta, y que para ese fin bastaba con la participación de los integrantes del Congreso. Alberto González intentó refutar las ideas de Lizardi, por considerarlas conservadoras, y expuso la necesidad de que la Corte fuera numerosa y sus integrantes fueran electos democráticamente por el pueblo. En su turno, Martínez de Escobar argumentó la necesidad de que los integrantes de la Suprema Corte no fueran designados ni por el Ejecutivo ni por el pueblo, sino mediante una combinación entre los órganos de propuesta y de nombramiento, en los cuales debía quedar excluido el presidente de la República.

La discusión del tema continuó en la sesión del 29 de enero, con la intervención inicial de Silvestre Aguilar, quien consideró necesario que el pueblo designara mediante elección popular a los jueces, pues sólo así se satisfarían los ideales de la Revolución. Machorro respondió en la misma sesión invocando el espíritu revolucionario; según él, al organizarse el Poder Judicial a partir del Proyecto de Carranza, se lograba un gran avance en la impartición de justicia.<sup>9</sup>

Pastrana Jaimes replicó a Machorro con el argumento de que si el Judicial era uno de los poderes, su constitución debía ser electoral, pues debían ser los ayuntamientos quienes llevaran a cabo la elección para garantizar que ni las autoridades centrales ni los gobernadores intervinieran. En la penúltima intervención de la sesión del día 29, Hilario Medina enfrentó brevemente cada una de las posiciones planteadas y, con argumentos basados en ideas organicistas de la ponderación de los poderes, habló en términos generales para que la designación de los integrantes de la Corte se hiciera mediante la colaboración de aquellos. Finalmente, Manuel Herrera consideró que las designaciones no debían llevarse a cabo mediante elección popular, dada la ignorancia del electorado, sino mediante los sistemas de participación de órganos seguidos en Estados Unidos, fundamentalmente. Como ya se apuntó, el dictamen fue aprobado en la sesión del 21 de enero, después de que

---

<sup>9</sup> Consideró que la elección popular de los jueces tenía vicios graves, pues no eran representantes de nadie; porque se debía ser congruente con las ideas expresadas de no contaminar a la Corte con la política; porque los jueces debían ser designados por sus cualidades intelectuales y esas cualidades no siempre podían ser percibidas por el electorado; porque la historia demuestra que la magistratura electiva da buenos resultados; porque la administración de justicia no cuenta con un plan político propio que vender; porque la democracia requería de un "poder justiciero", de un poder "que sepa interpretar la ley, que no fuera venal, un Poder que no esté a disposición de las pasiones, un Poder que no esté manchado por las pasiones, que no tenga un origen viciado, solamente puede resultar por una elección que no sea la popular".

Medina explicó las razones por las cuales la Segunda Comisión tomó el parecer de algunos diputados, y previó que las designaciones de ministros fueran hechas por las legislaturas de los estados.

Los cambios introducidos al artículo 101 no se explicitaron en las sesiones, de manera que su justificación o, si se quiere, su ampliación, se sostuvo en el dictamen leído en la sesión del 17 de enero. Por lo que toca a las modificaciones al artículo 105, el proyecto se discutió en la sesión del 22 de enero. El texto originario de Carranza, sin embargo, no sufrió mayores cambios con motivo de los debates, y dentro de las cuestiones relevantes suscitadas se encuentran los argumentos de los diputados González, Machorro Narváez y Medina, sobre la expresión "constitucionalidad de un acto" respecto de los conflictos entre los poderes de los estados, y sobre si el Senado o la Suprema Corte debían conocer de las controversias políticas surgidas entre esos mismos poderes.

Si analizamos en conjunto los debates acerca del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte, podemos decir que las ideas básicas giraban en torno a que el deber de esos órganos era garantizar la observancia de las garantías individuales mediante el juicio de amparo; a que el ejercicio de sus funciones era la mejor garantía en contra de la dictadura y el despotismo; a que el sistema federal sólo podría subsistir si ese Poder era fuerte; a que sus miembros debían ser personas honestas y de buena reputación; a que el Ejecutivo Federal debía mantenerse al margen de la designación de jueces y magistrados, y a que los integrantes de la Corte (al menos de la originaria) debían pasar por un periodo de prueba. Las diferencias más importantes se relacionaban con la forma de designación y con los atributos de los ministros, pues así como unos deseaban que provinieran del pueblo y actuaran guiados por su recta razón, otros querían que actuaran guiados por rigurosos criterios jurídicos y, como consecuencia, que su nombramiento se produjera por órganos que estuvieran en posibilidad de apreciar esas luces.

Si a estas ideas puede reducirse el debate, podemos preguntarnos: ¿de qué manera influyeron en la conformación de la Suprema Corte las ideas sociales que en otros aspectos modificaron el Proyecto de Carranza? La concepción fundamental que guió su diseño fue principalmente liberal. La plasmación de las ideas sociales se hizo en materia agraria y laboral, y tuvo como destinatario principal a sujetos considerados socialmente poderosos, de manera que la protección de esos derechos podía llevarse a cabo a través de los medios de justicia ordinarios.

Si el cumplimiento agrario se daba a través de la restitución de

tierras, bosques o aguas a las corporaciones privadas, o de dotaciones sobre tierras que excedieren los límites previstos en la Constitución (artículo 27, fracción VII, párrafo tercero), o si la realización de la materia laboral se lograba mediante la anulación o sanción a ciertas decisiones de los patrones, o con la anulación de decisiones de las autoridades, el sistema de medios de defensa del "Estado liberal" era suficiente para proteger a las nuevas "garantías sociales". Esta pertinencia quedó de manifiesto en el contenido del dictamen presentado por la Comisión Segunda respecto del amparo y en los debates que le habrían de suceder.

En cuanto al primero, se estableció que se trataba de un procedimiento nuevo tendiente a evitar trámites, mantener la suspensión del acto reclamado, los supuestos de promoción del amparo indirecto, la posibilidad de promover el amparo ante una autoridad distinta del juez de Distrito cuando en el lugar en que se hubiere cometido la violación no existiera éste, las consecuencias del incumplimiento de las sentencias de amparo y, aun con el voto en contra de Jara y Medina, la existencia de ese juicio en contra de sentencias del orden civil. La discusión del artículo 107 en la sesión del 22 de enero fue planteada por Macías en contra del voto particular, y poco tuvo que ver con el amparo en general. En las discusiones sobre los artículos 27 y 123, el amparo apenas salió a relucir. Igualmente, en el dictamen y la discusión del artículo 105, como se vio, se establecieron las vías para la solución de los conflictos derivados del sistema federal, y se consideró adecuadamente que éstos debían ser de la competencia originaria de la Suprema Corte, y que para ello debía seguirse el ejemplo estadounidense (Cossío, 1997, pp. 25-53).<sup>10</sup>

Como síntesis de la exposición sobre el diseño del Poder Judicial por el Congreso Constituyente, podemos decir que las ideas rectoras tuvieron su origen en concepciones clásicas del sistema de frenos y contrapesos, de la defensa de las garantías fundamentales frente a actos

---

<sup>10</sup> Una cuestión que adicionalmente estuvo presente en los trabajos de formación del Poder Judicial fue la relativa al pensamiento democrático. Diversos diputados consideraron que los ideales de la Revolución en cuanto a la democracia debían tener su específica plasmación en el Poder Judicial y que esta plasmación debía darse a través de la elección popular de los ministros. Las ideas sostenidas son de la mayor importancia, toda vez que en esa concepción se estimaba que sólo los jueces señalados por el pueblo podrían, simultáneamente, tener la cualidad de honestos y de concededores del derecho que importaba al pueblo, y no sólo a las clases socialmente poderosas. Es curioso que en lo relativo a todo un poder federal, la cuestión se resolviera en el nombramiento, y se dejaran de lado otros aspectos que pudieran resultar más cercanos al ideario de la Revolución.

del Estado, de la necesaria imparcialidad de jueces, magistrados y ministros, de la autonomía del Poder Judicial, y de la necesidad de preservar el orden federal y la división de poderes mediante la actuación de órganos jurisdiccionales. Por ello, las ideas sociales y democráticas introducidas en el Constituyente tuvieron poca influencia en su diseño. Una cuestión diferente, y que luego habrá de aparecer, consiste en saber si las reformas posteriores fueron el resultado de una ideología diferente, o de qué manera llegaron a satisfacer los contenidos u objetivos de las normas que tenían como propósito alcanzar ideales diversos al liberalismo.<sup>11</sup>

¿Qué podemos decir acerca de la teoría constitucional que, así sea parcialmente, puede derivarse del diseño originario del Poder Judicial en la Constitución de 1917? Lo que como teoría constitucional se puede derivar del diseño de la Suprema Corte, es que la Constitución de 1917 era fundamentalmente liberal, de manera que sus funciones jurídicas más completas y relevantes consistían en la defensa de las garantías individuales y en la delimitación de las esferas de competencia de los órganos del Estado. Si el sentido de la Constitución deriva en buena medida de las atribuciones del órgano competente para protegerla, el entendimiento de la de 1917 puede limitarse a lo expuesto en este apartado.

## **La teoría constitucional de las reformas a la Suprema Corte**

A continuación daremos cuenta de las reformas a la Suprema Corte de Justicia.<sup>12</sup> Seguiremos un orden cronológico para tratar de dar, dentro de cada una de las reformas, una breve explicación de su contenido, analizar las razones del cambio, identificar la teoría constitucional subyacente y, por último, señalar de qué manera se modificó la teoría constitucional como resultado de la reforma.

---

<sup>11</sup> En cuanto a este segundo aspecto, como se dijo en la introducción, la única manera de llegar a una respuesta adecuada es mediante el estudio de la práctica constitucional, asunto que no estamos en posibilidad de llevar a cabo en este trabajo.

<sup>12</sup> Para una descripción detallada de tales reformas, véase Fix-Zamudio y Cossío (1996, pp. 154-161).

### *Primera reforma*

La primera reforma se dio el 20 de agosto de 1928. Los artículos reformados fueron el 94, del 96 al 100 y el 111. En lo que se refiere a la Corte, los cambios fundamentales consistieron en:

1. Aumentar el número de ministros de 11 a 15: se estableció que su actuación sería en pleno o en tres salas, se previó que sus ingresos no podrían ser disminuidos durante su encargo, y que los ministros serían inamovibles, salvo cuando observaran mala conducta (art. 94).

2. Que los nombramientos de los ministros serían hechos por el presidente y aprobados por el Senado (art. 96).

3. Se previó el modo como el presidente cubriría las faltas de los ministros con la participación del Senado (art. 98).

4. Se estableció que el presidente y el Senado (y no el Congreso) calificarían las renunciaciones de los ministros (art. 99).

5. Se estableció que las licencias superiores a un mes otorgadas a los ministros serían concedidas por el presidente de la República con aprobación del Senado.

6. Que el presidente de la República podía pedir directamente ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los ministros de la Suprema Corte y de los magistrados y jueces federales y del Distrito y territorios federales, y que correspondía a la de Senadores la declaración de responsabilidad, en su caso (art. 111).

7. Que los ministros que en ese momento ocupaban el cargo debían esperar su ratificación por el presidente y el Senado de la República (art. 4° transitorio).

Esta iniciativa fue presentada por Obregón el 19 de abril de 1928, fecha en la que era candidato a la presidencia de la República y no contaba con facultades constitucionales para ello. La propuesta produjo consecuencias políticas de relevancia (Loyola Díaz, 1984, pp. 73-75), pero aun así fue aprobada en mayo del mismo año durante las sesiones extraordinarias convocadas por el Congreso y solicitadas por el propio Obregón. En la exposición de motivos, Obregón comenzó señalando que los cambios en las leyes no eran suficientes para corregir los males en la administración de justicia, por lo que debía ser fundamentalmente de hombres.<sup>13</sup> Sin embargo, consideraba que éstos podían te-

---

<sup>13</sup> Para una versión completa de la iniciativa de reformas mencionada, véase Cabrera (1996, pp. 392 y ss.)

ner conductas irregulares, por lo que el único modo de sostener su actuación honesta era a partir de las condiciones imperantes en las instituciones en que laboraran. Para lograr esas condiciones, decía, debía provocarse que los hombres que lo ocupan supieran que podían llegar a ser despojados del cargo si no servían con honestidad y eficiencia. Por ello, Obregón proponía que el presidente de la República pudiera iniciar juicio político en contra de los ministros (y otros funcionarios judiciales) por "mala conducta".

Para completar sus razonamientos, aseguraba: "haciéndonos eco de una opinión que podríamos calificar de unánime, la forma actual de elegir a los jueces, adolece de serios e innegables inconvenientes". Esos inconvenientes eran la participación de las cámaras y de las legislaturas de los estados, en tanto ponían en juego intereses eminentemente políticos. Para resolver tal estado de cosas, Obregón argumentaba en favor de la designación presidencial las siguientes razones:

Cuando la designación es hecha por el presidente, éste pone la garantía de vivo sentimiento de su responsabilidad y, en cierto modo, se solidariza con la conducta del funcionario nombrado. El requisito de la aprobación del Senado despertará en el presidente de la República una mayor atención a los méritos de su candidato, apartándose de la posibilidad de hacerla por favoritismo o por pagar una adhesión incondicional.

Finalmente, refiriéndose al rezago, expuso la necesidad de aumentar el número de ministros a 16 y permitir su funcionamiento en salas y en pleno. Concluía Obregón:

Con estas enmiendas constitucionales, el grave problema de la justicia, sin cuya buena administración ningún gobierno rinde íntegros sus altos servicios sociales, habrá quedado despejado de los reales vicios de origen en la designación de los jueces; satisfecha la urgencia de exigir responsabilidades judiciales cuando procedan, y capacitada la Suprema Corte para hacer pronta y expedita justicia. Quedará a las organizaciones jurídicas y al medio social, que tienen deberes que cumplir, el hacer efectivas las garantías consignadas.

En su dictamen, los integrantes de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Justicia alegaron razones interesantes. Describieron el estado que guardaba la justicia, calificada como ineficaz e inmoral, y atribuyeron esa situación a una diversidad de factores: pésimo origen de los funcionarios judiciales

por deberse su designación al Congreso en exclusiva, por la consigna que mantienen algunos miembros del Legislativo, por la inmoralidad de los litigantes, por “el espíritu egoísta de lucro y la falta de conciencia de sus deberes profesionales del gremio burgués de abogados metropolitanos agrupados en peligrosos bufetes”, entre otros. Las Comisiones decidieron aceptar la iniciativa de Obregón, por considerar que enfrentaba tres males de la administración de justicia: la ineficacia y el rezago de la Corte, la designación de los ministros por un órgano exclusivamente, y la impunidad de los ministros. La forma de solucionarlo tiene que ver con cada una de las medidas planteadas por Obregón: el aumento de los integrantes de la Corte, la designación Ejecutivo-Senado y la posibilidad de llevar a cabo juicios de responsabilidad. Sobre los dos últimos aspectos —los relevantes de la reforma— las Comisiones sostuvieron, respectivamente, que:

1. El procedimiento actual que da competencia exclusiva al Congreso de la Unión, ha sido un doloroso fracaso para la nación por la perniciosa influencia política en la justicia y, peor todavía, por la torpe ansia de lucro de algunos legisladores que preparan deliberadamente tribunales —*ad hoc*— para sus negocios.

2. La exigencia de que forzosamente parta la moción de destitución del Presidente de la República y de que intervengan las dos cámaras separadamente, es una garantía de que se obrará con justificación y de que no se cometerá una injusticia por violencias, pasiones políticas o cualquier otra causa torpe.<sup>14</sup>

En lo tocante a la Cámara de Senadores, la propuesta se votó por unanimidad en forma económica,<sup>15</sup> y como dictamen sirvió la transcripción de los preceptos propuestos.

En el orden que nos propusimos, toca identificar la posible teoría constitucional que animó a la reforma de 1928. En este caso, es difícil hablar y darle todo su sentido a la expresión “teoría constitucional”, puesto que es intrincado suponer que en las condiciones del ejercicio político llevado a cabo por Obregón en lo general, y respecto de la Corte en particular, hayan existido razones de ese tipo.<sup>16</sup> Lo que pode-

<sup>14</sup> Una de las mejores intervenciones en contra de la propuesta fue hecha por Vicente Lombardo Toledano (1992, pp. 261-271).

<sup>15</sup> Hubo un único voto en contra, aun cuando sólo respecto del nombramiento de los ministros, el cual fue expresado por el senador Salcedo en la sesión del 22 de mayo.

<sup>16</sup> Sobre la posición de Obregón respecto del Congreso de la Unión, órgano fundamental del proceso de reformas constitucionales, véase J. A. Weldon (1997, pp. 117-145).

mos identificar son los supuestos de las reformas. Como se ha visto, en el caso concreto eran tres los puntos fundamentales del cambio: enfrentamiento de rezago, nombramiento de ministros y posibilidad de juicio de responsabilidad. El primer punto era un asunto con aceptación general y, efectivamente, la Corte enfrentaba un rezago importante que hacía aconsejable el aumento en el número de ministros y la división del trabajo por salas (Rabasa, 1987, pp. 347-359; Cabrera, 1997, pp. 107-111). En cuanto a los nombramientos, resultó clara la maniobra de Obregón para, por un lado, deshacerse de los ministros en activo y, por el otro, generar un mecanismo que le permitiera participar en la designación. En términos del artículo 4º transitorio, los ministros en activo deberían esperar su ratificación por parte del presidente y del Senado, al igual que los que se produjeran en lo sucesivo.<sup>17</sup> Esta misma reforma le permitió completar su maniobra de subordinación del Poder Judicial al establecer la posibilidad de remoción a partir de un supuesto tan general como la mala conducta, y mediante la actuación de un órgano legislativo que le dispensaba amplia sumisión.<sup>18</sup> Aun cuando Obregón llevó a cabo una trascendental reforma y para ello esgrimió variados argumentos, dadas las condiciones políticas dominantes en nuestro país y, sobre todo, su particular posición política de cara a una debatida reelección, la reforma tuvo el propósito de permitirle la consolidación de su poder político. La Corte cumplió una función puramente instrumental respecto del Poder Ejecutivo, lo cual es interesante observar dado que, aun cuando éste gozara de una enorme influencia y prestigio, no se apartó del todo de las formas jurídicas, tanto para llevar a cabo la reforma como para nombrar a nuevos ministros.

La última cuestión que debemos resolver es precisar qué cambios se produjeron al entendimiento constitucional con motivo de las reformas llevadas a cabo por Obregón. Sin estar en posibilidad de discutir la práctica constitucional, limitémonos a precisar esas razones en el entramado constitucional. Partiendo de la iniciativa de reformas presentada por Carranza, y de los dictámenes y debates en el Constituyente, el sistema de designación de los ministros (principal modifica-

---

<sup>17</sup> De los 16 nuevos nombramientos (Julio García, Daniel Valencia, Fernando de la Fuente, Francisco Barba, Jesús Guzmán Vaca, Arturo Cisneros Canto, Paulino Machorro, Enrique Osorno, Francisco Díaz Lombardo, Salvador Urbina, Joaquín Ortega, Carlos Salcedo, Francisco H. Ruiz, Juan José Sánchez, Alberto Vázquez del Mercado y Luis M. Calderón), sólo cuatro fueron ratificados (Guzmán Vaca, Cisneros, Díaz Lombardo y Urbina).

<sup>18</sup> Éste era un punto de vista sostenido desde aquella época. Al respecto, véase el artículo periodístico de Luis Cabrera (1997, p. 115). En contra de esa opinión, sin embargo, se pronunció Miguel Lanz Duret (1980, pp. 267-271), quien sostuvo muchas de las razones hechas valer por Obregón.

ción llevada a cabo por Obregón) se había fundado en una idea de democracia y, más específicamente, en la idea de que mediante la designación por los órganos representativos, la democracia perseguida por la Revolución se introducía en un órgano no representativo. Al llevarse a cabo la reforma propuesta por Obregón, se perdió ese matiz democrático (correcta o incorrectamente concebido), y se determinó que debía ser el Ejecutivo Federal quien interviniera en la designación de los ministros. No es que se estuviera ante una situación plenamente democrática en materia de nombramientos, sino ante una concepción de las formas que fue radicalmente modificada.

Frente al grado de descentralización que se vivía en tanto que debían ser las legislaturas de los estados las que propusieran candidatos y, al menos como un asunto de expectativas, que hubiera una mayor representación regional, al concentrarse las propuestas de designación en el jefe del Ejecutivo se dio un mayor grado de centralización. Las reformas propuestas tuvieron a su favor la circunstancia de que en la designación y en las destituciones por mala conducta se acercaban más a la Constitución estadounidense que a una fórmula original. Esta situación de semejanza respecto de un orden legitimado como democrático fue relevante (y, de hecho, algunas de las argumentaciones en la Cámara de Diputados la siguieron), sólo que para entender su verdadero significado es necesario comprender el contexto en que fueron hechas, aprobadas y, previsiblemente, aplicadas.

Las consecuencias de la reforma para la comprensión constitucional significaron una mayor centralización del poder del Ejecutivo (tanto en la dimensión de la división de poderes como del sistema federal). Aun cuando las reformas no alteraron el sistema competencial de la Corte (lo que habría permitido sostener de modo directo que se hubiera afectado la comprensión de la teoría constitucional), desde el momento en que se le dieron más atribuciones al Ejecutivo, dicha teoría constitucional sí resultó afectada.

### *Segunda reforma*

La segunda reforma se dio el 15 de diciembre de 1934, afectó a los artículos 94 y 95,<sup>19</sup> y consistió en lo siguiente:

---

<sup>19</sup> Aun cuando en la iniciativa se propuso también la reforma a los artículos 73 y 97, la primera de ellas no se comenta por referirse al Distrito Federal, y la segunda por no haber sido aprobada.

1. El número de integrantes de la Suprema Corte aumentó de 16 a 21 (art. 94).

2. Se previó la posibilidad de que la Corte funcionara en cuatro salas (art. 94).

3. Se estableció que los ministros durarían seis años en sus cargos, y que sólo podrían ser privados de ellos por mala conducta y siguiendo los procedimientos previstos en el artículo 111 constitucional (art. 94).

4. Se modificaron los requisitos para ser designado ministro, tanto al prever que la edad máxima de designación sería de 65 años, como al exigir una práctica profesional de abogado de cinco años (art. 96).

5. Se estableció que los ministros de la Suprema Corte en funciones al momento de entrar en vigor la reforma cesarían el 31 de diciembre del mismo año (art. 2° transitorio).

Al igual que la iniciativa de Obregón, la de Cárdenas tuvo un planteamiento irregular al ser presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (PNR) por encargo del general, en ese momento (12 de septiembre de 1934) presidente electo de la República. A pesar de que el cardenismo es uno de los periodos más estudiados de nuestra historia, prácticamente no existen explicaciones ni, mucho menos, interpretaciones acerca de los cambios de la Suprema Corte, de ahí que su sentido tenga que inferirse a partir de una serie de elementos más o menos indirectos.

Cárdenas declaró que al realizar su gira para la presidencia de la República encontró que uno de los reclamos más imperiosos era la impartición de justicia y que la Revolución debería colmar esas ansias de mejoramiento espiritual. Aseguró también que el partido debía ayudarlo a resolver ese problema “mediante la adopción de medidas que capaciten al nuevo gobierno por su inmediata aplicación para hacer frente a los compromisos que en esta importante materia tiene contraídos con el país”.

En una exposición mucho más puntual, dirigida al Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Cárdenas planteó las siguientes razones para defender su reforma:

1. Que en la Segunda Convención Ordinaria del PNR (diciembre de 1933) se consideró necesario que hubiera una sala para resolver conflictos de trabajo.

2. Que la introducción de esa sala era acorde con la división de trabajo de la Corte iniciada mediante la reforma de 1928.

3. Que la materia obrera tenía diferencias fundamentales con la civil y la administrativa y que, por ende, ameritaba que se trataran los asuntos de manera específica.

4. Que tales fines podían alcanzarse “a condición de que los ministros de la Sala de Derecho Obrero *tengan una firme convicción revolucionaria* que los ponga en aptitud de interpretar con parejo criterio la legislación industrial”.

5. Que la importancia de referirse a la Corte radicaba también en su carácter de auténtico órgano constitucional.

6. Que no se trataba de restar atribuciones a la Corte, sino de lograr una más correcta integración de los órganos del Estado, puesto que siendo éste uno, debía haber una auténtica colaboración entre poderes.

7. Que a pesar de los esfuerzos hechos por los gobiernos de la Revolución, era necesario aceptar que sobre la administración de justicia seguía habiendo un profundo escepticismo.

8. Que la forma correcta de analizar los problemas de la administración de justicia debía considerar la organización del Poder Judicial y, respecto de él, los procedimientos de designación de los funcionarios judiciales y el tiempo en que deberían ocupar el cargo.

9. Que, si bien la forma de designación introducida por Obregón era correcta, no podía decirse lo mismo de la ocupación vitalicia del cargo.<sup>20</sup>

10. Que la pérdida de la investidura vitalicia no significaba la pérdida de la inamovilidad, pues ésta sólo significaba conocer por qué tiempo se designaba a una persona.<sup>21</sup>

11. Que la designación vitalicia vendría a significar una renuncia del pueblo a su ejercicio soberano de remover periódicamente a los funcionarios. Siendo el ataque a la ocupación vitalicia del cargo el elemento fundamental de la exposición de Cárdenas, sus ideas quedan resumidas en la siguiente cita:

Ninguna actitud más contraria a la que requiere la aplicación e interpretación del derecho forjado por la Revolución, ya que ésta se caracteriza, justamente, por su afán incesante, ininterrumpido, de mejoramiento social; por su programa flexible, adaptable a situaciones contingentes e imprevistas; por su falta de rigidez, por su ausencia de estancamiento y su espontanei-

---

<sup>20</sup> En contra de ella afirmaba: “la investidura vitalicia es absurda, según se tendrá ocasión de demostrar, en un país joven, de organización democrática, que está propugnando por establecer un nuevo concepto de justicia distributiva, y en el que se está gestando el derecho del porvenir”.

<sup>21</sup> Baste recordar que el tema de la inamovilidad judicial ya había sido ampliamente discutido entre nosotros en el Constituyente de 1916-1917, aun cuando tiene antecedentes importantes en el pasado. Sobre estos últimos, es siempre útil analizar las consideraciones de Justo Sierra (1977, vol. V, pp. 169-181) vertidas en el discurso dado en la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 1893.

dad; en términos tales, que, más que un producto estratificado de ideas sobre la forma de organizar política, económica y socialmente a la colectividad mexicana, es una corriente de eterna renovación y vida, y a ello obedece que esté laborando un nuevo ideal de justicia distributiva, pero con conciencia plena de que nunca podrá estimarse definitiva e irrevocablemente construido.

La formulación del dictamen de la Cámara de Diputados correspondió a las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Puntos Constitucionales y de Justicia. En él se expresaba que la propuesta del general Cárdenas era relevante por el bienestar que habría de producir en las familias mexicanas. A su juicio, si la Revolución se había ocupado debidamente de poner fin a la concentración de la tierra, de dotar a los pueblos de tierras y aguas, y de proteger a los trabajadores mediante normas tutelares, lo razonable ahora era que se ocupara de una cuestión más profunda de la lucha de clases: los conflictos morales entre el proletariado y el capitalismo. Las Comisiones consideraron necesario aceptar la iniciativa del presidente electo, al estimar "que su autoridad moral y sus antecedentes personales son garantía de acierto en una nueva vida institucional del país". Las propias Comisiones, mediante manifestación expresa, claudicaron de sus funciones críticas y, prácticamente, de las legislativas al decir que la iniciativa era correcta dada la "austeridad y gran conciencia de responsabilidad del presidente electo". La única consideración de relevancia fue hecha al estimar que no era necesaria la modificación del artículo 97 propuesta por Cárdenas.

Las reformas se constreñían a tres extremos: crear una sala en materia de trabajo, suprimir la inamovilidad judicial y forzar el retiro de la totalidad de los integrantes de la Suprema Corte (así como la de los jueces de Distrito y de los magistrados de Circuito y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal). El primero de esos extremos se quiere justificar en que con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931, se habían producido cambios importantes en los criterios jurisprudenciales y la acumulación de asuntos por vía de amparo directo,<sup>22</sup> y en la necesidad de darle cabida en el derecho a uno de los dos

---

<sup>22</sup> No deja de llamar la atención que al rendir su informe como presidente de la Suprema Corte de Justicia correspondiente al año de 1933, don Julio García declarara: "Me complace informaros que los asuntos del Tribunal Pleno están enteramente al corriente, esto es, que no existe ningún rezago". Por su parte, en los informes de los presidentes de las Salas Primera y Segunda, don Salvador Urbina y don José López Lira, respectivamente, se señala que se estaba al corriente en el trabajo. Sólo respecto de la Tercera, don Joaquín Ortega señalaba que aun cuando los problemas de rezago no eran semejantes en su importancia a los de 1929, la disparidad de legislaciones locales provocaba el conocimiento de una gran cantidad de asuntos y, con ello, del rezago existente. Para los cuatro informes señalados, véase *Informe...* (1934).

sujetos fundamentales de la Revolución. Para los otros dos extremos se dieron razones semejantes entre sí, pero más complejas de discernir: se apuntó la necesidad de reflejar los cambios generacionales que dieran sentido democrático y republicano a los órganos de justicia y, con ello, la posibilidad de mantener vivos los ideales revolucionarios.

Las propuestas provocaron diversas reacciones (Cabrera, 1998, tomo I, pp. 168-169), y ellas demuestran, antes que nada, la inexistencia de una importante división ideológica en torno a la justicia o, lo que en este caso es igual, que respecto de ese tema se manifestaron de forma decidida las diferencias entre los grupos sociales por la forma de gobierno que desde sus discursos de campaña anunciaba el general Cárdenas. De una parte, una serie de notables abogados de la época y la Barra de Abogados, como institución, se pronunciaron por el mantenimiento de la inamovilidad judicial; por otra, el Sindicato de Abogados del Distrito Federal, fundamentalmente, apoyó la propuesta de Cárdenas.

Consumada la reforma, se llevó a cabo la sustitución de los ministros de la Suprema Corte.<sup>23</sup> Ahora, cabe preguntarnos por la teoría o, sencillamente, por las razones que subyacieron a la reforma mencionada. Una de las primeras respuestas que pueden darse tendría que ver con los conflictos que se suscitaron entre Cárdenas y Calles, que terminaron con la remoción del primer gabinete de aquél y con la de los jefes de diversas regiones militares (Dulles, 1977, pp. 54-55; Hernández Chávez, 1979, pp. 19-21 y 54-61; Benítez, 1984, pp. 17 y ss.). Esta solución no es correcta, dado que esos conflictos se manifestaron en 1935 y la iniciativa de Cárdenas fue presentada en 1934. La interpretación que parece tener más fuerza es que Cárdenas modificó la inamovilidad y removió a todos los ministros por considerar que carecían de un "auténtico espíritu revolucionario". Si se analiza el discurso de Cárdenas (1978) en los meses cercanos a la reforma, es posible afirmar que tenía como propósito primordial lograr que los ministros (jueces y magistrados) estuvieran en mayor relación con el ideario cardenista. Como lo ha señalado Arnaldo Córdova (1980, pp. 38-39), "lo que a Cárdenas le interesaba antes que ninguna otra cosa, era fortalecer el Estado

<sup>23</sup> En términos de la reforma, el 26 de diciembre de 1934 el Senado hace del conocimiento la designación de los nuevos ministros. Sólo tres de los ministros designados por Portes Gil en 1928 fueron nombrados nuevamente (Pérez Gasca, Ruiz y Valencia). Los orígenes de los 18 restantes (Aznar Mendoza, Aguirre Garza, Asiain, Bazdresch, Chávez, Eboli Paniagua, Galindo, Garza Cabello, González Blanco, Icaza, Iñárritu, López Sánchez, Olea, Ortiz Tirado, Trigo, Truchuelo y Vázquez) eran variados: 15 tenían experiencia forense y 11 habían sido propuestos por agrupaciones sociales; el mencionado Sindicato de Abogados del Distrito Federal había propuesto a nueve candidatos.

de la Revolución, hacer de él una verdadera potencia social, que estuviera en condiciones de llevar a cabo la transformación que el país necesitaba". Esta transformación no dejaba de resultar paradójica, como se desprende de su discurso de toma de posesión del 30 de noviembre de 1934:

El pueblo debe sentir la responsabilidad de mi exaltación al puesto más elevado del país, como una demostración irrecusable de que la vida institucional, que constituye uno de los principios vitales de nuestra Revolución, va realizándose. Y esto me obliga a declarar con firmeza, que la Constitución y las leyes de la República serán mi norma infranqueable en el cumplimiento de mi deber. *La Revolución ha ido convirtiendo en normas jurídicas y morales sus postulados y sus tendencias, dignificándose así como gobierno de instituciones. Si en algún instante la ley no responde a las exigencias de nuestro programa en constante renovación, tendremos la fuerza bastante en nuestras organizaciones políticas y el camino constitucional abierto para modificar la ley; pero no debemos violar los principios legales que dan poderosa vida institucional y garantía de respetabilidad, dentro y fuera de la República, a la marcha de la Revolución [las cursivas son nuestras].*

Sin embargo, de un modo más enfático, en el discurso pronunciado en Querétaro el 6 de diciembre de 1933, al ser proclamado candidato del PNR a la presidencia de la República, declaró:

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 [las cursivas son nuestras].*

Los ministros de la Corte fueron vistos como personas que seguían o mantenían intereses tradicionales, productos de la pequeña burguesía y, por ende, ajenos al sentir popular e incapaces de darle sustancia jurídica a la nueva política de masas y al nuevo entendimiento de los postulados revolucionarios. En este sentido, la primera tarea consistía justamente en su remoción completa y, enseguida, en la determinación de periodos expresos que, nos parece, permitieran constituir una

institucionalidad sexenal respecto de la Corte como la que, de hecho y en general, fundó Cárdenas. Los supuestos para la reforma judicial parecen ser la preparación de un nuevo grupo de integrantes (con limitaciones sexenales) para llevar a cabo la "juridificación" de los nuevos contenidos sociales y políticos en los que fuera incursionando el régimen.

La última cuestión por determinar es el modo en que las reformas a la Constitución modificaron su entendimiento. La respuesta a esta interrogante requiere conocer cómo operó la práctica constitucional, asunto que por cuestiones de espacio no podemos enfrentar ampliamente. Sin embargo, podemos decir que las reformas introducidas por Cárdenas produjeron el resultado que él esperaba y, por ende, una modificación importante en la práctica constitucional. El sentido de ésta se manifestó en lo que podemos llamar "una interpretación revolucionaria de las leyes". En cuanto a la materia obrera, durante el sexenio de Cárdenas ocurrió un cambio en los criterios, que resultó muy favorable a los intereses obreros. Así, se declaró la ilegalidad de las huelgas sólo en 10%; se afianzaron los criterios que permitían la sindicalización forzada a través de las cláusulas de admisión y de exclusión, y se avaló jurídicamente la posición del régimen frente a las compañías petroleras. Por lo que se refiere a la materia agraria, se produjeron una serie de nuevos criterios que también recogían el ideario cardenista (Barajas Montes de Oca, 1985, pp. 98-102).

Los cambios constitucionales introducidos junto con otros —como los relativos a los artículos 3°, 27 y 123, la integración de la Suprema Corte, la práctica jurídica de ésta y el contexto general del país—, significaron una profunda transformación en el entendimiento de ciertas porciones de la Constitución. Ese entendimiento estaba encaminado a lograr, tal vez como único caso durante el siglo XX, que la Suprema Corte fuera un factor en el cambio social que Cárdenas identificaba como mandato de la Revolución. La Corte, en ese tiempo y como consecuencia de esas reformas, no se concebía como un factor de garantía del *statu quo*, sino de "juridificación" de las conquistas revolucionarias. La Corte, entonces, debía estar del lado de los sujetos de la Revolución, "juridificar" sus posiciones y, en tal virtud, afectar en el ámbito específico de su actuación el entendimiento mismo de la Constitución, asunto en el que Cárdenas tenía plena conciencia.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Como se mencionó, las ideas correspondientes al carácter de órgano de constitucionalidad y los alcances de esa función para la conformación del orden jurídico, fueron planteadas por Cárdenas con gran claridad en la exposición de motivos de la iniciativa que se comenta.

### *Tercera reforma*

La tercera reforma se llevó a cabo el 21 de septiembre de 1944, respecto de los artículos 94 y 111. Esta reforma se redujo a lo siguiente:

1. A restablecer el carácter vitalicio del cargo de ministro (art. 94).
2. A prever que el presidente de la República sólo podría solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los ministros (y la del resto de los funcionarios respecto de los cuales tuviera esa atribución) una vez que los hubiera oído en privado, "a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud" (art. 111).
3. A conformar de manera íntegra la Corte, a partir del retiro de todos los ministros en activo y la designación, dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor de la reforma, de otros 21 por el presidente y el Senado (art. 1º transitorio).

A diferencia de otras reformas constitucionales, la que comentamos tuvo un largo proceso de realización, toda vez que la iniciativa fue presentada por Ávila Camacho el 19 de diciembre de 1940 y fue aprobada en septiembre de 1944.

La intención prioritaria de la reforma era volver a la inamovilidad judicial, permitir la renovación íntegra de la Corte y darle una facultad adicional al presidente de la República respecto a la destitución de los ministros. De esos tres objetivos, la reforma fue relevante respecto del primero y el último, toda vez que la dinámica política del régimen había logrado, desde 1941, la sustitución de los ministros cardenistas por los ávilacamachistas.<sup>25</sup> Los dos temas restantes se sostienen en razones diversas a las apuntadas. La facultad del presidente para escuchar en conciencia a los ministros, es una función que, aun cuando desafortunada, no involucra a éstos en exclusiva, sino a la totalidad de los funcionarios públicos que pudieran ser destituidos mediante ese procedimiento. Es cierto que, dadas las funciones de los integrantes de la Corte y la necesidad de mantener su independencia y la autonomía de sus funciones, tales atribuciones presidenciales son

---

<sup>25</sup> En efecto, para este segundo año, de los 21 ministros en funciones en 1940, sólo dos (López Sánchez y Ortiz Tirado) continuaban en su cargo en 1941. Esto significa que Ávila Camacho designó 19 nuevos ministros en 1941 (Ángeles, Bartlett, Carreño, De la Fuente, Estrada, Fraga, Guerrero, Islas, Medina, Méndez González, Mendoza Pardo, Olea y Leyva, Pardo Aspe, Ramírez, Rebolledo, Sánchez Taboada, Tena —Felipe de J.—, Urbina y Vasconcelos), de los cuales sólo cinco (Estrada, Fraga, Mendoza Pardo, Sánchez Taboada y Tena) no continuaron en el cargo en 1945, una vez que la reforma había sido aprobada y Ávila Camacho había realizado las designaciones a que le facultaba el artículo 2º transitorio de la reforma de 1944.

particularmente desafortunadas y estuvieron sujetas a diversas críticas. Por lo que corresponde al restablecimiento de la inamovilidad, la cuestión es, además de evidentemente propia del Poder Judicial, de más interesante explicación. En el discurso pronunciado el 2 de junio de 1941 al inaugurar el edificio (actual) de la Suprema Corte de Justicia, y a pocos meses de haber tomado posesión, Ávila Camacho declaró que su gobierno pondría al servicio del Poder Judicial su fuerza moral y material para lograr el pleno ejercicio de las funciones de éste. Igualmente, señaló:

La Constitución reconoce, y una buena administración de justicia exige, que la independencia de este Tribunal sea una realidad. El sistema de elección de cada seis años, de los Ministros de la Corte, no garantiza suficientemente, por los vínculos materiales creados, su independencia, al privarlos de la autonomía que les permita actuar imparcial y serenamente. *Mi Gobierno, para corregir esta deficiencia, ha dado los pasos necesarios promoviendo la reforma constitucional que crea la inamovilidad, a fin de que la Corte pueda impartir justicia, ajena a coacciones o influencias de cualquier orden, sin más norma que la Ley, sin más dictado que el de la propia conciencia.* No puede desconocerse que a las relevantes condiciones morales que tan alta función exige, debe ir unida una vasta cultura jurídica que permita la adecuada interpretación de la Ley. Por ello *mi Gobierno, al organizar la nueva Corte*, procuró escoger a un grupo de distinguidos jurisconsultos que aunaran a las condiciones morales de responsabilidad y honradez, las de capacidad y experiencia en la administración de justicia [las cursivas son nuestras].

Podemos decir que en la nueva Suprema Corte se dio cabida a la política de conciliación instaurada por Ávila Camacho respecto de los llamados “excesos” socialistas de Cárdenas (Medina, 1996). Los ejemplos son varios, y específicamente tienen que ver con las materias sociales. Así, en lo que toca a la reforma agraria, las discusiones y las razones relativas a la improcedencia del juicio de amparo fueron objeto de debates importantes, mientras que los criterios obreros no fueron favorables a la clase trabajadora. Si analizamos el sentido de la iniciativa y de las declaraciones de Ávila Camacho, la integración de la Corte y la práctica constitucional de ésta, nos parece que la teoría constitucional que subyació a las reformas descansaba en varios supuestos: la necesidad inmediata de privar a la Corte de ministros identificados con el ideario cardenista y de darle la posibilidad de contar con una integración más homogénea, menos ideológica y más técnica; recuperar, consecuentemente, la idea de que el derecho es más la ex-

presión de una sociedad que la vía de plasmación de la ideología mediante la cual se quiera transformar a ésta, y la idea de que el derecho, y en particular la Corte, no debía ser la arena de resolución de los conflictos a que daba lugar la dinámica del régimen.

Si, en contraste con la idea de la teoría constitucional subyacente, nos preguntamos ahora por los efectos de las reformas de Ávila Camacho respecto del entendimiento constitucional, podemos señalar que esa reforma (aunada a una específica práctica constitucional) dio inicio a un periodo de estabilidad en el diseño del Poder Judicial, que se extendió hasta 1994. Ávila Camacho encontró una adecuada manera de llegar a representar las funciones de la Suprema Corte, dadas las condiciones del régimen político "clásico" que a él le tocó iniciar (Molinar Horcasitas, 1993). En adelante, no se iba a buscar más el diseño específico y *ad hoc* de la Corte para el cumplimiento de funciones sexenales específicas, sino más bien la utilización de los fuertes mecanismos presidenciales para llevar a cabo la selección y el nombramiento periódico (sexenal) de los ministros.<sup>26</sup>

Dados los poderes que a partir de Cárdenas había concentrado el presidente de la República y con independencia de quien fuere su titular, la cabeza visible del régimen estaba en posibilidad de designar a los ministros que le pareciera relevante o necesario, sin ser la inamovilidad obstáculo para ello, en tanto que podía compensar las "renuncias" con puestos públicos diversos que, de una u otra manera, también quedaban bajo el control de la maquinaria estatal-partidista a su cargo (Cossío, 1998a, pp. 31-41). Lo relevante aquí es poner de manifiesto que la discusión acerca de la inamovilidad o del diseño de la Corte concluye en el momento en que se asientan las nuevas condiciones políticas del régimen, al punto que la primera discusión termina porque, justamente, aquello que había sido tema de debate o preocupación quedó asimilado en la operación del régimen.

Con las reformas a la Corte, el entendimiento constitucional que se produjo tuvo que ver más que nada con la generación de las condiciones formales mediante las cuales los presidentes de la República podían llevar a cabo la designación de los integrantes de la Corte, de una parte, y con el mantenimiento de condiciones formales de separación de poderes y plena autonomía judicial, de la otra. A partir del establecimiento de estas condiciones se lograba que las distintas "cortes" pudieran utilizar la voluntad presidencial para determinar el sen-

---

<sup>26</sup> Así, Ávila Camacho designó 23 ministros, Alemán 18, Ruiz Cortines 5, López Mateos 12, Díaz Ordaz 13, Echeverría 15, López Portillo 11, De la Madrid 19, Salinas de Gortari 11 y Zedillo 11 (Fix-Zamudio y Cossío, 1996; Fix Fierro, 1999, pp. 188-189).

tido de las leyes que aplicarían (pues a final de cuentas los presidentes cambiaban) o que actuarían respecto de determinadas materias con importantes grados de independencia.

### *Una nueva época de reformas*

Concluida la etapa del diseño institucional de la Suprema Corte, se abrió un nuevo tipo de reformas constitucionales que van de 1951 a 1967. La cuestión más relevante por resolver fue interna, si puede decirse así, pues tuvo que ver con las condiciones de funcionamiento de los órganos de justicia. Al haberse resuelto el problema fundamental de las relaciones entre la Corte y el poder político, la cuestión pasó a ser cómo hacer eficiente el funcionamiento de ese órgano (con la excepción de una adición en 1977 al artículo 97 y otra en 1982 al artículo 94). Las reformas a la Corte fueron de tipo competencial, mientras que en el resto del Poder Judicial fueron, primero, también de tipo competencial y, posteriormente, de creación y distribución de juzgados y tribunales.

#### Primera reforma

La primera de las reformas de esta nueva época se realizó el 19 de febrero de 1951, y los artículos reformados fueron el 94, 97, 98 y 107. Los cambios consistieron fundamentalmente en:

1. El establecimiento de los tribunales colegiados de circuito para conocer de ciertos juicios de amparo cuyo conocimiento le correspondía originariamente a la Corte (art. 94).
2. Designación de cinco ministros supernumerarios que no podrían integrar al Pleno (art. 94).
3. Precisión de que la separación del cargo sólo podría darse de acuerdo con la parte final del artículo 111, "previo el juicio de responsabilidad correspondiente" (art. 94).
4. Determinación de que las faltas inferiores a un mes serían suplidas por los ministros supernumerarios (art. 98).
5. Fueron las primeras reformas al amparo (Fix-Zamudio, 1988, pp. 303-304; León Orantes, 1957, pp. 90-138; Gaxiola, 1961, pp. 135-162): se estableció que el tribunal colegiado conocería del juicio en contra de violaciones de forma cometidas en la sentencia, y la Corte si eran

de fondo; se previó la caducidad de la instancia por inactividad procesal, y se ampliaron considerablemente los supuestos de la suplencia de queja y se modificaron los de la suspensión.<sup>27</sup>

En la exposición de motivos a la iniciativa, Miguel Alemán aseguró que el problema más grave que enfrentaba la administración de justicia era el rezago de la Suprema Corte.<sup>28</sup> En la solución del problema, decía Alemán, se respetaban dos supuestos incontrovertibles: la inamovilidad<sup>29</sup> y la independencia judicial y el respeto a la estructura del juicio de amparo. A partir de esos supuestos, consideraba:

Quando se piensa seriamente sobre la actual competencia constitucional de que disfruta la Suprema Corte, no igualada ni superada por ningún otro tribunal del mundo, se comprende mejor la imposibilidad material que media para la expedición del amparo; y si una ley de la necesidad así lo indica, esa misma ley debe servir de apoyo para encauzar por otros derroteros a esa competencia constitucional, sin que ello llegue a significar ninguna afectación a la soberanía del Supremo Poder Judicial de la República.

Al igual que en la exposición de Alemán, y con un discurso que raya en el sometimiento, el punto fundamental de los correspondientes dictámenes producidos en las cámaras fue el rezago, de manera que las reformas se justificaron de modo constante en la necesidad de combatir ese problema. El rezago considerado por los órganos del proceso de reformas era real, y se atribuía, primordialmente, a la enorme cantidad de amparos directos civiles, aun cuando los asuntos del resto de las salas también presentaban incrementos importantes.

La identificación de los problemas y las razones dadas para llevar a cabo la reforma de 1951 se habían comenzado a plantear desde muchos años antes (Mejía, 1977; Rabasa, 1987, pp. 347-359). Las dos propuestas inmediatas fueron una iniciativa presidencial de 1944 y el anteproyecto sometido por la Suprema Corte al presidente de la República. A decir del maestro Fix-Zamudio (1988, pp. 301-302) y de M. Azuela (1961,

---

<sup>27</sup> También se reformó el artículo 97, a fin de establecer que los jueces y magistrados serían designados para el cargo por cuatro años, al término de las cuales, si fueren reelectos o promovidos a uno superior, adquirirían inamovilidad y sólo podrían ser separados en términos del artículo 111.

<sup>28</sup> León Orantes (1957, p. 90) sostenía que, al finalizar 1950, ese número se elevaba a 37 881 asuntos de todo tipo, mientras que en su iniciativa Alemán hablaba de 12 362 al finalizar 1945; 22 186 al terminar 1948 y 32 850 al concluir 1949.

<sup>29</sup> Aun cuando se manifestara partidario de la inamovilidad, es importante destacar que Alemán terminó por designar a 18 ministros durante su periodo (Fix-Zamudio y Cossío, 1996, pp. 628-633), lo cual significó una renovación de 69% (Fix Fierro, 1999, p. 188).

pp. 68 y ss.), el primer proyecto de reformas al amparo fue sometido por Ávila Camacho a las cámaras y aprobado por éstas, pero debido a las objeciones de la Corte no se continuó con el trámite previsto en el artículo 135. Las innovaciones del proyecto consistían en dejar en manos del Congreso la competencia de la Corte (como en el artículo III de la Constitución estadounidense) y en modificar sustancialmente su competencia para darle el carácter de lo que hoy llamaríamos "tribunal constitucional".<sup>30</sup> Las objeciones se hicieron consistir en la falta de determinación de las competencias en la Constitución, y en la dificultad de distinguir el tipo de violaciones de las que, en su caso, debería conocer la Corte. En cuanto a la segunda propuesta, la Corte sostenía la necesidad de que los tribunales unitarios conocieran "de la segunda instancia de los juicios de amparo en materia civil contra resoluciones judiciales que no fuesen sentencias definitivas", y de que se estableciera la caducidad por inactividad procesal en los mismos procesos (Fix-Zamudio, 1988, p. 302).

La importancia de la reforma de Alemán se debió a dos motivos: a que fue la primera modificación a la Corte y al Poder Judicial que partió de la estructura judicial previamente establecida, y a que introdujo modificaciones competenciales a esa estructura. Como ya se apuntó, a partir de 1944 y hasta la reforma de 1994 se mantuvieron las condiciones fundamentales del modelo de dominación priísta y, por ende, el diseño de la Corte llevado a cabo en esa primera fecha era adecuado a esas condiciones.

## Segunda reforma

La segunda reforma se destinó a enfrentar el rezago que ocurrió el 25 de octubre de 1967 (Ortega Calderón, 1975, pp. 72 y ss.), con lo que se dio fin a una serie de intentos llevados a cabo desde los años cincuenta hasta comienzos de los sesenta.<sup>31</sup> Los artículos reformados fueron

---

<sup>30</sup> En atención al sentido de esta propuesta, no resulta extraño lo expuesto por Alemán en su iniciativa en cuanto a la necesidad de darle a la Corte competencias fijas en la Constitución.

<sup>31</sup> La primera de ellas fue presentada el 15 de diciembre de 1955 por el presidente de la República. La segunda fue presentada el 23 de julio de 1958 en el Senado por el licenciado Alberto Terrones, y proponía la derogación del sobreseimiento. Don Hilario Medina y don Mariano Azuela presentaron la tercera el 24 de noviembre de 1958; la aprobó el Senado, la discutió y aprobó la Cámara de Diputados y fue devuelta al Senado sin que éste la volviera a aprobar. Otras tres fueron presentadas por Jesús Ortega Calderón, la Legislatura del Estado de Guerrero y por Serra Rojas, sin que tampoco hayan sido aprobadas. Otra de las soluciones que se plantearon en esos mismos años para los problemas de la justicia, fue el restablecimiento de la Secretaría de Justicia (Martínez Báez, 1994, vol. I, pp. 531-545).

el 94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107. En lo que aquí interesa, esas reformas pueden dividirse en dos grandes grupos:

1. El de aquellas que aluden a cuestiones orgánicas y que consistieron en prever que los ministros supernumerarios podrían integrar el Pleno para suplir las faltas de los numerarios (art. 94); en establecer que la competencia de la Corte, sus periodos de sesiones, el funcionamiento del Pleno y las salas y las atribuciones de los ministros, se regirían por lo que establecieran la Constitución y las leyes (art. 94); en determinar que la ley fijaría los términos en que fuera obligatoria la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial, así como los requisitos para su interrupción y modificación (art. 94) (Silva Nava, 1975, pp. 115-116); en especificar las condiciones de suplencia de los ministros numerarios por los supernumerarios (art. 98); en limitar el término de las licencias de ministros a dos años (art. 100); en precisar el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de las decisiones dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo (art. 104, fracción I), y en modificar la competencia originaria de la Suprema Corte a efecto de permitir que conociera de aquellos asuntos previstos en la ley en que la Federación fuere parte (art. 105).

2. El de aquellas, relativas a la materia de amparo, que de modo general consistieron en los siguientes cambios al artículo 107 (Fix-Zamudio, 1988, pp. 306-311): se precisaron las condiciones de suplencia y caducidad del amparo agrario; se modificó la competencia existente en los juicios de amparo directo, de manera tal que se dejó de lado la distinción entre violaciones procesales y de fondo, y se dio cabida a otra a partir de los criterios de trascendencia y cuantía, de manera que los asuntos considerados más relevantes o cuantiosos correspondieron a la Corte y los menores a los colegiados; se previó que el Pleno de la Corte podía remitir a las salas aquellos asuntos en los cuales hubiera establecido jurisprudencia; se estableció que sería directa la vía para combatir las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativos, fundamentalmente.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> La iniciativa de reformas fue presentada por el presidente Díaz Ordaz el 15 de noviembre de 1965, y en su parte inicial puede leerse que él solicitó a los ministros la formulación de un estudio para "resolver algunos problemas que afectan a la administración de la justicia, muy principalmente el relacionado con el rezago que aquejaren en forma acentuada algunas de las salas del propio tribunal", por lo que la iniciativa se sustenta, precisamente, en ese estudio. Al ser el problema fundamental el rezago (10 055 asuntos al finalizar 1964), la reforma es una adaptación a la estructura adoptada desde el año de 1951, la cual instituyó como tribunales de amparo a los colegiados de circuito.

La teoría constitucional subyacente a las reformas de 1951 y 1967 no buscaba reformular a un poder del Estado o a uno de sus órganos, pues ello ya estaba dado, sino jugar con el modelo a fin de alcanzar ciertos objetivos. Dado que el problema era interno y consistía en el rezago, lo relevante era lograr las condiciones para que se evitara, según se pensaba, mediante la creación de una sala auxiliar pero, sobre todo, con la creación de los colegiados. Esta última decisión es de la mayor importancia, pues con los colegiados se abrió la posibilidad orgánica sobre la que habría de descansar la separación jurisdiccional a que hemos llegado en nuestros días. Las reformas permitieron que dos tipos de órganos realizaran lo que originalmente sólo uno de ellos hacía, pero no introdujeron ninguna competencia adicional que llevara a un cambio del entendimiento general del texto en razón del cambio de las funciones de la Corte.

### *Reforma de agosto de 1987*

En agosto de 1987 se llevó a cabo una nueva reforma,<sup>33</sup> que no puede comprenderse como un mero ajuste competencial para enfrentar el rezago y, por ello, tiene que explicarse a partir de otros supuestos. Si analizamos las modificaciones realizadas en 1988, podemos reducirlas a dos grupos: por una parte, las que tenían por objeto permitir a la Corte la asignación de los asuntos de su competencia o de ciertas delimitaciones relacionadas con jueces y magistrados (art. 94, fundamentalmente); por otra parte, las que vinieron a otorgarle una nueva posición en nuestro orden jurídico. El primer grupo de cambios, aun cuando relevantes, bien podrían considerarse como una continuación del tipo de reformas que tenían como propósito enfrentar el rezago judicial; el segundo grupo, sin embargo, responde a una lógica diversa, pues si bien es cierto que gravitaron consideraciones numéricas, las esenciales se debieron a la “nueva imagen” que se quiso dar a la Corte.

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el presidente De la Madrid a la Cámara de Senadores,<sup>34</sup> se contienen ideas que no se habían expuesto desde, prácticamente, los años cuarenta:

---

<sup>33</sup> Entre 1967 y 1982, sin embargo, se dieron otras reformas a la Constitución en materia judicial: el artículo 104 en 1974, y el 107 en ese mismo año, en 1975 y en 1979. Igualmente, en diciembre de 1983 se introdujeron diversos cambios a la Ley de Amparo, lo que el maestro Fix-Zamudio (1998, pp. 311-313) consideró una muy importante reforma.

<sup>34</sup> Como en muchos otros casos ya mencionados, en la exposición de motivos se afirma que la iniciativa fue formulada con el apoyo de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

El Derecho contiene una síntesis de los valores morales en que cree la sociedad, cuya estima exige que se les dote de obligatoriedad y cuyo respeto requiere de la acción del Estado. Por ello hemos trabajado en el permanente perfeccionamiento de nuestro Estado de Derecho. La vigencia efectiva del Estado de Derecho es requisito para una vida social ordenada y justa, y esta vigencia efectiva es y debe ser resultado de la acción de la administración de justicia, a quien corresponda la aplicación final de las normas que integran el orden jurídico nacional.

Fundado en estas consideraciones, en la iniciativa se expone la necesidad de “perfeccionar para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de supremo intérprete de la Constitución y de asignar a los tribunales colegiados de circuito el control total de la legalidad en el país”. Ésta es la idea eje de toda la reforma, la cual se sustenta de modo específico en las afirmaciones sobre el Estado de Derecho o la función judicial y en el carácter supremo de la Constitución mexicana, tanto desde el punto de vista material como formal. Así, si la Constitución tiene esa jerarquía y la única manera de mantenerla es mediante la jurisdicción constitucional, se considera necesario que exista un órgano cuyo cometido sea la defensa de aquélla, de ahí que se afirme: “La Suprema Corte de Justicia como el órgano superior del Poder Judicial de la Federación debe ocupar su atención en la salvaguarda de la Ley Fundamental, por ser la función constitucional más destacada, de las que, en respecto al principio de división de poderes, dan configuración a ese poder”.<sup>35</sup>

Si analizamos las reformas al artículo 107 a la luz de las razones dadas por los órganos constituyentes, resulta que tuvieron como propósito darle a la Corte una función exclusivamente constitucional. Por una parte, en lo que se refiere a los arreglos orgánicos, se previó que conocería sólo de aquellos asuntos en los que se impugnara la constitucionalidad de una norma general inferior a la Constitución o se hiciera un pronunciamiento sobre algún precepto de ella. Las impugnaciones que no correspondieran a esa categoría quedarían en manos de los colegia-

---

<sup>35</sup> En el dictamen formulado por las Comisiones del Senado se siguió una línea argumental semejante a la de la iniciativa, aun cuando se incorporaron algunos elementos valiosos para la comprensión del proceso de reformas. Así, se dice que “La jerarquía de los valores se traduce en el nivel de las normas que los tutelan [...] Si la cuestión a resolver tiene que ver con los principios supremos que rigen la vida de la nación, expresado en las normas constitucionales, la competencia debe quedar atribuida al Tribunal Supremo”. En el dictamen de las Comisiones de la Cámara de Diputados, por su parte, se afirman las ideas de la minuta y se sostiene de un modo constante la idea de que lo relevante es darle a la Corte el carácter de tribunal supremo constitucional.

dos. Esta nueva forma de distribución dio lugar a una separación heterodoxa en donde, dentro de un sistema de control difuso de la constitucionalidad, se concentraron en un solo órgano los pronunciamientos sobre constitucionalidad de normas generales. Por otro lado, con respecto a los supuestos teóricos, la reforma se quiso sustentar en la idea de que, tanto por razón de valores como de materia, deberíamos contar con un sistema más claro de defensa de la Constitución que correspondiera al máximo órgano jurisdiccional del país. Frente a una revalorización de los supuestos y del entendimiento constitucional, debería darse un nuevo arreglo competencial. El cambio, sin embargo, no fue del todo perceptible, por la sencilla razón de que se hizo con los órganos ya existentes (Corte y colegiados) y también porque los procesos para llevar a cabo el control de la regularidad constitucional fueron los mismos (amparo).

¿Cómo afectó esta reforma al entendimiento de la Constitución? Para responder a esta interrogante, comencemos por recordar que la comprensión fundamental de la Constitución había sido de tipo político, pues ello era más favorable para la sustentación de las condiciones políticas dominantes (Cossío, 1998a). Sin embargo, desde el momento en que se renuevan las competencias de la Corte, se renueva también el discurso sobre ella y se pasa a considerarla como un “tribunal constitucional” (Fix-Zamudio, 1987, pp. 345-390 y Burgoa, 1987, pp. 391-424). Se comienza a tomar la idea del modelo europeo de jurisdicción concentrada (a diferencia del modelo general estadounidense que sirvió de base para la jurisdicción difusa), y con él se presenta a nuestra Corte como un órgano que, en razón de sus nuevas competencias, está en camino de convertirse en un “auténtico” tribunal constitucional. Desde el momento en que tal consideración se hizo posible, lo que debe llamar nuestra atención es que si el órgano máximo de control va a trabajar con la Constitución en un sentido normativo, ésta deberá presentarse con un carácter que rebasa con mucho al de su mero carácter político.

Como aconteció en otros países y en otros momentos históricos, el “entendimiento normativo” de las normas jurídicas pasa en buena medida por la existencia de un órgano competente para imponer su jerarquía y, por ende, anular a todas las que le resulten contrarias. ¿Cuáles fueron las consecuencias derivadas de esta nueva representación constitucional? La mayor parte de los trabajos teóricos o dogmáticos que se realizaron sobre las reformas, se limitaron a analizar sus aspectos procesales u orgánicos, y no se recuperó la dimensión

que le confería a la Constitución su nuevo sentido. En lo que se refiere a la jurisprudencia dictada por la Corte, las tesis predominantes no variaron su sentido en cuanto a lo que se había podido observar en el pasado, de manera que no se formularon tesis, se insiste en las que recuperaban la dimensión constitucional que bien pudo ir aparejada a la idea del tribunal constitucional que se postulaba.<sup>36</sup>

### *Reforma de diciembre de 1994*

La siguiente reforma fue publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1994, y se refirió a los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 94 al 108, 110, 111, 116, 122 y 123. En lo que atañe a la materia de este trabajo, se refirieron a cuestiones de tipo orgánico y procesal. El presidente envió su iniciativa a la Cámara de Senadores el día 5 de diciembre.<sup>37</sup> Sus propuestas se reducen a tres cuestiones fundamentales:

1. Dotar a la Suprema Corte de nuevas atribuciones jurisdiccionales, todas ellas encaminadas a constituir la en un "auténtico tribunal constitucional".<sup>38</sup>

2. Las reformas modificaron la situación de los ministros, pues, como ya se vio, se alteraron los requisitos, las formas de designación, la duración en el cargo, etc. Las razones no se expresaron de un modo completo, y quedaron enunciadas de la siguiente manera:

---

<sup>36</sup> Sobre este punto, que en buena medida se repetirá con los integrantes de la Suprema Corte que entraron en funciones en febrero de 1995, cabría hacer un estudio de sociología jurídica que explicara por qué no fue posible que los integrantes de un órgano reaccionaran a sus nuevas competencias en los términos previstos en el diseño institucional, a pesar de ser éste expreso (Fix Fierro, 1999, p. 220).

<sup>37</sup> En mayo de 1994, bajo la iniciativa de los ministros Schmill y De Silva, se constituyó un grupo de trabajo integrado además por los ministros Azuela, Díaz Romero, Fernández Doblado y Montes. Este grupo produjo un anteproyecto de reformas constitucionales en materia de amparo, controversias constitucionales y administración del Poder Judicial, así como de reformas a la Ley de Amparo, Orgánica del Poder Judicial y de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional. Los proyectos fueron sometidos a discusión del Pleno de la Suprema Corte, y entregados a Zedillo una vez que había sido declarado presidente electo. A su vez, Zedillo constituyó un grupo de trabajo, que tomó en cuenta las propuestas a la Ley de Amparo y lo relativo a las controversias constitucionales, y desechó lo referente a la administración del Poder Judicial; este grupo, a su vez, incorporó las ideas relativas al Consejo de la Judicatura, las acciones de inconstitucionalidad y la situación de los ministros. Aprobadas las reformas, un grupo diverso preparó las iniciativas de las Leyes Reglamentaria del artículo 105 y Orgánica del Poder Judicial, considerando para la primera el Anteproyecto de la Corte, y para la segunda los presupuestos de la propia reforma (Díaz Romero, 1997, p. 40).

<sup>38</sup> La justificación de las correspondientes modificaciones no se hizo en el rezago o en consideraciones de eficiencia, sino en el carácter de la Constitución y del orden jurídico, y en la necesidad de fortalecer al órgano competente para mantener la supremacía constitucional.

En virtud de las nuevas competencias con que es necesario dotar a la Suprema Corte de Justicia y debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, *se pretende que la Suprema Corte sea un órgano más complejo y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales*, dedicados en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país.

3. El cambio consistió en la creación de un Consejo de la Judicatura Federal que, por un lado, aliviaría a la Suprema Corte de sus muchas tareas administrativas (Cossío, 1992; Fix fierro, 1997, pp. 23-44) y, por el otro, vendría a ser el órgano competente para realizar la carrera judicial, administrar y sancionar a jueces y magistrados (Fix-Zamudio y Fix Fierro, 1996, pp. 61-70; Fix-Zamudio, 1997).

En cuanto a sus razones, nos parece que la reforma tiene dos hilos conductores generales. Uno se refiere a las nuevas atribuciones a la Corte y al cambio de la situación de los ministros, y otro a la creación del Consejo y a la jubilación anticipada de los ministros que actuaron hasta 1994. Respecto al primer punto, desde la reforma de 1988 quedó claro que el nuevo entendimiento de la Constitución y su funcionamiento en un régimen democrático hacía necesario que a la Corte se le confirieran otras atribuciones además del juicio de amparo. Este último proceso, en efecto, resultaba poco adecuado para defender la supremacía de la Constitución en tanto que sólo era "ejercitable" por la violación de alguna garantía individual, y sus efectos se limitaban a no aplicar la norma impugnada al caso concreto. Por ello, si se quería lograr que la Corte cumpliera su función al estilo de un "tribunal constitucional", era necesario dotarla de atribuciones para controlar la constitucionalidad de cualquier acto de autoridad, permitir que los órganos del Estado defendieran sus competencias, facultar el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad de tipo abstracto, y darle a las resoluciones efectos generales, pues justamente eso es lo que caracteriza a los tribunales constitucionales como el que se aspiraba a realizar, y ello es lo que permite que tales órganos se constituyan en garantes del proceso democrático.

Como se apuntó —incipientemente desde la campaña presidencial, más concretamente en el discurso de toma de posesión<sup>39</sup> y, por

---

<sup>39</sup> En él expresó: "Afortunadamente, en la cúspide del sistema de justicia, contamos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha sabido ganarse a pulso el respeto de la sociedad

supuesto, abiertamente en la exposición de motivos—, Zedillo consideró que la Constitución es el ordenamiento supremo surgido de luchas históricas y amplios consensos que le da sustento al Estado de Derecho; que la Constitución es necesaria para vivir en democracia y ello sólo es posible en el Estado de Derecho; que es necesario avanzar en la consolidación de un país de leyes donde éstas sean norma real de convivencia, y que “una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra”. La forma que se propuso para cumplir con los objetivos apuntados fue, en materia jurisdiccional, mediante la ampliación de los supuestos de las controversias constitucionales y la creación de las acciones de inconstitucionalidad.<sup>40</sup>

En ambos casos, se trata de plantear las posibles violaciones a las normas constitucionales, y la Suprema Corte puede declarar su invalidez con efectos generales, siempre que la resolución haya sido aprobada con un mínimo de ocho votos. Así las cosas, tanto los procesos como sus efectos, se acercan a aquellos que caracterizarían a un tribunal constitucional.

Al igual que con las competencias jurisdiccionales, la propuesta para modificar la situación de los ministros quiso acercarse a aquella que corresponde a los titulares de órganos semejantes. Así, se apuntó que “de conformidad con la importancia de las nuevas funciones que la Suprema Corte ejercería, se hace necesario modificar diversos aspectos del régimen jurídico al que hasta ahora han estado sujetos”. Por ello, se habló de que era necesario acrecentar la corresponsabilidad de la designación de ministros entre varios órganos; de que era necesario

---

mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter. *Un Poder Judicial con una renovada fortaleza se consolidará como factor de equilibrio democrático entre los Poderes de la Unión*, y atravesará con los más altos valores de la tradición jurídica mexicana a todo el sistema de justicia. A la brevedad, someteré a la consideración de esta Soberanía una iniciativa de Reforma Constitucional que, de ser aprobada, será el primer paso a una profunda transformación de nuestro sistema de justicia” [las cursivas son nuestras].

<sup>40</sup> Las controversias (Cossío, 1998d, pp. 3-25 y 1998e, pp. 27-38) comprenden tres tipos de conflictos: uno, entre distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales; dos, entre órganos de distintos órdenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas y, tres, conflictos entre órganos del mismo orden jurídico, con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales. Dentro de la primera categoría estarían los incisos a), b), d), e), f) y g); en la segunda, los incisos c) y j), y en la tercera, los incisos h), i) y k), todos ellos de la fracción I del artículo 105 constitucional. Las acciones, por su parte, son los procesos mediante los cuales las fracciones de las cámaras del Congreso de la Unión o las legislaturas locales, el procurador general de la República o las dirigencias de los partidos políticos (respecto de leyes electorales) pueden impugnar las normas generales emitidas por los propios órganos legislativos.

que los integrantes de la terna propuesta comparezcan ante el Senado y se hagan públicos sus méritos y las objeciones que sobre ellos existan; de que la temporalidad en el cargo sea limitada, pues ello permitirá que los criterios de la validez de las normas se actualicen “de acuerdo con las percepciones y aspiraciones de cada generación”; de que la modificación de los requisitos de designación impediría que factores políticos interfirieran en ella, y del establecimiento de impedimentos para el ejercicio profesional o político una vez concluido el cargo, a fin de evitar desviaciones de conducta. Si, como se apuntó, la idea que subyacía a la concesión de nuevas atribuciones a la Corte era la de constituir la en un garante de la Constitución y de los procesos democráticos que reconocía, se hacía necesario modificar la situación de quienes se iban a desempeñar en ese órgano.

Mientras que las razones que llevaron a las modificaciones de competencia de la Corte y de las garantías jurisdiccionales de sus integrantes parecen tener un fundamento en la idea de dar los pasos para constituir un tribunal constitucional, las que condujeron a la creación del Consejo y a la supresión de los ministros parecen ser más coyunturales y, por ende, de explicación más especulativa. Las primeras manifestaciones públicas del cambio se llevaron a cabo en julio de 1994 cuando, con motivo de la campaña presidencial, Zedillo pronunció un discurso<sup>41</sup> en el que anunciaba, entre otras cosas, la necesidad de establecer un órgano de administración del Poder Judicial distinto a la Suprema Corte, la necesidad de mejorar los procesos de ejecución de las sentencias de amparo, y establecer la carrera judicial y las vías necesarias para garantizar un adecuado control de los actos de autoridad, entre ellos los de los jueces. Esas mismas ideas se encontraban presentes en los pronunciamientos de campaña de otros candidatos a la presidencia (Reyes Heróles, 1994, pp. 11, 38-39, 133-135), y sobre ellas se fue generando una corriente favorable (¿o esos pronunciamientos recogían una “opinión” compartida?), la cual estuvo alimentada por los escándalos derivados de las conductas de algunos miembros del Poder Judicial, por la creencia común acerca de la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo (Fix Fierro, 1997, pp. 195-203), por los postulados del Banco Mundial que proclamaban la necesidad de hacer eficiente la justicia, por la completa confusión entre las actividades de los órganos de su procuración y administración, por la falta de distinción entre las actividades de los órganos federales y locales de impartición, etcétera.

---

<sup>41</sup> Ciudad de Guadalajara, 14 de julio de 1994.

A mediados de 1994 había una situación crítica respecto a lo que podemos llamar “aparato de justicia”, que derivó, a nuestro juicio, en la creación de un órgano de administración del Poder Judicial (con excepción de la Corte), el cual, como se dijo en la exposición de motivos, sería “responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidaría que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional”. Mediante este órgano se trataría de poner fin a los problemas derivados del modelo de designación y adscripción de jueces y magistrados vigente hasta 1994, donde, debido al acelerado crecimiento de los tribunales y juzgados, algunos ministros llegaron a constituir importantes grupos al interior del Poder Judicial (Cossío, 1996, pp. 61-74).

La posición de algunos ministros al interior del Poder Judicial, la enorme confusión en cuanto a la materia de justicia que prevalecía a mediados de 1994, y la ya mencionada dinámica de la campaña presidencial de 1994, llevaron a la conclusión de que se hacía necesario llevar a cabo una enorme reforma al sistema de justicia que debía comenzar por el máximo tribunal del país.<sup>42</sup> De la iniciativa pareciera desprenderse que se estaba frente a una “renovación” integral del sistema de justicia en el país, que se iniciaba con la supresión y reconstitución de la Suprema Corte y con el establecimiento de las bases para renovar al Poder Judicial a través de la carrera judicial. La sola posibilidad de comenzar por la cabeza de un poder del Estado parecía ser el punto de partida necesario para, se insiste, lograr un cambio de raíz, casi fundacional, en los criterios y la forma de selección de quienes habrían de impartir justicia.<sup>43</sup>

Hasta aquí resulta claro que la teoría constitucional subyacente a la reforma constitucional de 1994 fue, en buena medida, la que permitió constituir a la Corte en un tribunal constitucional. La cuestión que

---

<sup>42</sup> Señalaba Zedillo: “La iniciativa que se somete a su consideración (la del Senado), busca establecer las bases constitucionales para iniciar el fortalecimiento de un nuevo sistema de justicia y seguridad en el país. Posteriormente, habrán de irse presentando las iniciativas de ley que aseguren la reforma integral que la sociedad viene exigiendo”.

<sup>43</sup> Las hipótesis que hemos utilizado para tratar de entender las reformas de 1994 parecen cobrar plena validez al considerar los dictámenes de las cámaras del Congreso de la Unión, en especial el del Senado, que fue elaborado con una calidad técnica mucho mayor y en el cual se introdujeron diversas modificaciones a la iniciativa presidencial. Comienza señalando que “la mayor exigencia del México contemporáneo es el fortalecimiento del Estado de Derecho”. A partir de ahí, se construyeron las exposiciones acerca de ese concepto, para luego relacionarlo con el de democracia y concluir así que sólo en la Constitución podían garantizarse ambos elementos y que sólo la Corte podría llevar a cabo su protección. Por ello, se habla de la necesidad de llegar a darle a la Corte el carácter de un “auténtico” tribunal constitucional.

queda por resolver es, entonces: ¿cómo afecta esa reforma a la comprensión de la Constitución?<sup>44</sup>

A nuestro juicio, la consideración de la Corte como órgano de constitucionalidad no fue concebida en un sentido terminal, sino más bien como un instrumento para conferirle a la Constitución su pleno sentido normativo. Darle tal sentido normativo descansaba, a su vez, en la necesidad de consolidar un Estado de derecho y permitir que mediante él se manifestara el régimen democrático. Desde la reforma de 1988 y, sobre todo, a lo largo del sexenio de Salinas de Gortari y de la contienda electoral de 1994, quedó claro que México se encaminaba a ser una sociedad plural y políticamente compleja, en la que buena parte de los conflictos sociales y políticos no iban a poder seguir siendo resueltos mediante mecanismos de este último tipo. Frente al agotamiento del monopolio político, se presentó también el del monopolio constitucional, de manera que respecto de éste se comenzó a dar lo que, en otros trabajos, hemos llamado "lucha por la Constitución" (Cossío, 1998c, pp. 143-183), es decir, un proceso mediante el cual los diversos actores sociales buscaban que sus pretensiones se "juridificaran", pues sólo de esa manera adquirirían viabilidad política y sentido jurídico.

Si se avanzaba en la vía de la pluralidad y se pretendía que ésta adquiriera forma jurídica, se hacía necesario encontrar las vías para ese cambio, y ello sólo era posible si, primero, se dotaba a la Suprema Corte de una serie de facultades nuevas y, segundo, si mediante esas facultades se podía garantizar la supremacía constitucional respecto de todos los actores sociales. El cambio debió alterar la comprensión de la Constitución, no sólo en el sentido de lo que también debió pasar luego de la reforma de 1988, sino de una mayor importancia: la Constitución, a través del cambio, adquirió un sentido plenamente normativo, el cual debió quedar plasmado en las decisiones del órgano de constitucionalidad, en el resto de la práctica constitucional y en el quehacer de los juristas. Sin embargo, en buena medida por la composición de la Corte designada en 1999, y por los temores a iniciar un auténtico diálogo entre la sociedad y nuestro máximo tribunal, no se ha producido tal resultado y, como consecuencia, tampoco se ha dado un cambio en la comprensión de nuestro texto constitucional. Éste se sigue viendo como una serie de enunciados que precisan las condiciones políticas del autoritarismo priísta, como un texto pasado de moda, como un

---

<sup>44</sup> Como se recordará, planteamos la pregunta en términos hipotéticos, toda vez que no podemos considerar lo relativo a la práctica constitucional.

documento que hay que reformar sustancialmente para lograr la consolidación democrática o, de plano, como una etapa a superar mediante la convocatoria a un congreso constituyente. Así, lo que se persiguió con la reforma y que, supuestamente, debía dar lugar a una nueva comprensión de la Constitución, en realidad no se ha logrado.

### *Las reformas recientes*

Pasemos a las recientes reformas al Poder Judicial de la Federación, aparecidas en el *Diario Oficial* del 11 de junio de 1999. Esta reforma afectó lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 107 constitucionales. En cuanto al artículo 94, la primera reforma consistió en determinar que el ejercicio del Poder Judicial recaería en la Suprema Corte, en los tribunales (colegiados y unitarios) y juzgados de distrito, y no más en el Consejo de la Judicatura Federal. Este último órgano, al dejar de ser depositario de parte de la función judicial, quedó encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia. La segunda reforma al artículo 94 consistió en atribuirle facultades al Pleno de la Suprema Corte para expedir (y aplicar) los acuerdos generales mediante los cuales se esté en posibilidad de remitir a los tribunales colegiados los asuntos que “determine para una mejor impartición de justicia”.<sup>45</sup>

El siguiente artículo reformado, el 100, es el que presenta una mayor variedad de supuestos de reforma, toda vez que se refiere al Consejo de la Judicatura Federal. La primera de ellas alude al concepto de Consejo (en relación con lo dispuesto en la reforma al artículo 94) señalando que “será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica de gestión y para emitir sus resoluciones”. En segundo lugar, se reformó la forma de integración del Consejo, pues mientras que con anterioridad los tres miembros del Poder Judicial se nombraban por insaculación y debía seleccionarse un miembro de

---

<sup>45</sup> Es importante recordar que, a partir de la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte estaba facultada para establecer los acuerdos para remitir a los colegiados aquellos asuntos en los que hubiere establecido jurisprudencia, y que la reforma en comentario se agregó a esa atribución. La facultad de la Corte fue reglamentada mediante el acuerdo del Pleno número 5/99, publicado en el *Diario Oficial* del día 22 de junio de 1999. La reforma al artículo 97 consistió en determinar que las protestas constitucionales de los jueces y magistrados, se deberían hacer ante la Suprema Corte de Justicia y no más, como lo estableció la reforma de 1994, ante el Consejo de la Judicatura Federal.

entre los jueces de distrito y de entre los magistrados de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, a partir de la reforma se estableció que los tres integrantes debían ser designados por el Pleno de la Corte de entre jueces y magistrados en general. En tercer lugar, se reformaron los requisitos de designación de los integrantes del Consejo, en tanto que respecto de todos (excepto del presidente) se exigieron los requisitos de capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades (mientras que en el pasado esto se exigía sólo de los designados por el presidente de la República y el Senado), y respecto de los designados por la Corte, que gozaran de reconocimiento en el ámbito judicial. En cuarto lugar, se previó que, aun cuando la facultad de emitir acuerdos generales continuaba en manos del Consejo, la Suprema Corte podía solicitar la expedición de aquellos acuerdos que estimara necesarios para el adecuado ejercicio de la función judicial. En quinto lugar, se le otorgó a la Suprema Corte la facultad de revisar y, en su caso, revocar los acuerdos aprobados por el Consejo, siempre que en tal sentido concurren ocho votos. En sexto lugar, se estableció que las resoluciones dictadas en amparo directo por los colegiados, admitirían recurso de revisión, "a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia". Finalmente, también se previó (art. 2º transitorio) que los consejeros en funciones, con excepción del presidente, concluirían sus funciones a la entrada en vigor del decreto de reformas.

Expuestos brevemente los cambios, antes de llevar a cabo su crítica, conviene exponer las razones que condujeron a ellos. Como primer antecedente, así parezca remoto, debemos considerar el discurso<sup>46</sup> dado por el presidente de la Suprema Corte el día 21 de marzo de 1999, en el cual, prácticamente, se dibujan las principales líneas de lo que luego sería la reforma. Ocho días después de ese discurso, Zedillo presentó ante la Cámara de Senadores su iniciativa, que hizo descansar en varias razones. Así, una vez valorados los alcances de la reforma de 1994, en la exposición de motivos se señala la necesidad de profundizar en ellos en varias direcciones. En primer término, se afirma que a fin de fortalecer el carácter de tribunal constitucional de la Suprema

---

<sup>46</sup> Publicado en *Lex* (3ª época), año V, abril, 1999, pp. 5-7.

Corte se buscó ampliar sus competencias para remitir a los colegiados aquellos asuntos en los que, en general, ella misma “estime innecesaria su intervención”.<sup>47</sup> La razón de conferirle tal “facultad de rechazo”, se hizo consistir en el hecho de que el máximo tribunal del país no debería estudiar los asuntos en los cuales ya se hubiera realizado un análisis profundo, en detrimento de los que por su importancia deberían ser resueltos con prontitud.<sup>48</sup> Así, se señala en la exposición de motivos:

En esa virtud, es imprescindible permitir a la Suprema Corte —como sucede en otras naciones— concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de aquellos asuntos inéditos o que comprenden un alto nivel de importancia y trascendencia y que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional.<sup>49</sup>

La segunda serie de justificaciones guardan relación con las modificaciones introducidas al Consejo de la Judicatura Federal. En primer término, se señaló que mediante las reformas de 1994 se estableció un nuevo órgano y un sistema competencial distinto al existente,<sup>50</sup> lo que permitió garantizar a los jueces y magistrados la independencia y autonomía de sus funciones, y “liberar a la Suprema Corte de tareas administrativas para permitirle concentrar todos sus esfuerzos en el ejercicio de sus importantes tareas de control de constitucionalidad”. A pesar de que se ponderan de modo muy favorable los efectos de la reforma de 1994, se dice que es necesario revisarla, pues si la función judicial tiene por cometido la resolución de conflictos entre particulares y solamente debe atribuirse a los tribunales, es impropio atribuir la también a un órgano administrativo. El Consejo, se dice, debe ser sólo un órgano con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. La integración del órgano a partir de la designación por el Pleno, y no más por insaculación, se justifica en tanto que el

---

<sup>47</sup> Como único ejemplo señalado acerca de cuándo podría llegar a ser innecesaria tal intervención (pues recuérdese que ya contaba con la competencia para remitir los asuntos en los cuales hubiera establecido jurisprudencia), se aludió al caso en el que hubiera criterio definido, mas no jurisprudencia.

<sup>48</sup> Como es fácilmente apreciable, aquí hay una confusión entre lo que deben ser las atribuciones de un órgano constitucional, con el problema del manejo del rezago.

<sup>49</sup> En la iniciativa se señala que en relación estrecha con esta facultad de la Suprema Corte, se hace necesario modificar la fracción IX del artículo 107 constitucional, pues ello permitirá que la Corte se encargue únicamente de aquellos asuntos que por su relevancia requieran de la intervención del órgano máximo de impartición de justicia en el país.

<sup>50</sup> Como se recordará, antes de la reforma de 1994, la administración del Poder Judicial de la Federación estaba depositada en el Pleno de la Suprema Corte, su presidente y en la Comisión de Gobierno y Administración (Cossío, 1992).

mismo podrá identificar a las personas con la experiencia y las habilidades necesarias para realizar las funciones administrativas. En lo que tal vez sea el punto más delicado de esta parte de la reforma, se precisa que a fin de "armonizar las relaciones orgánicas entre la Suprema Corte y el Consejo", se le confirió a la Corte la facultad de elaborar y emitir aquellos acuerdos que estime pertinentes para el adecuado funcionamiento del Consejo.<sup>51</sup> En este caso se llegó a considerar que la facultad que se pretendía atribuir a la Corte no limitaba la atribución del Consejo para expedir los acuerdos que estimara pertinentes, lo cual no deja de ser curioso en tanto que, a su vez, en la iniciativa se pretendía (y así finalmente quedó en la reforma) que el Pleno pudiera revocar los acuerdos generales dictados por el Consejo.

La iniciativa presidencial fue remitida, como se apuntó, a la Cámara de Senadores, y el dictamen correspondió a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección. En las partes más relevantes de este documento, y en un ejercicio que da la impresión de dialéctico, se dice que habiendo sido tan buenos los resultados de la reforma de 1994, lo importante ahora es continuar en su mismo sentido. En cuanto a las nuevas atribuciones de la Suprema Corte, el Senado, con enorme impropiedad técnica, afirma que la facultad de rechazo se inspira en el *writ of certiorari* que le corresponde a la Suprema Corte de los Estados Unidos, lo cual es evidentemente falso. Mientras la Corte mexicana tiene conferidas facultades expresas y rígidas, la instancia ante la Corte estadounidense es un *plus* que, precisamente, confiere esta última (Abraham, 1993, pp. 174-179). El Senado hizo suyas las razones dadas por el Ejecutivo en la iniciativa, y aseguró que la facultad que se propone otorgar a la Corte le permitirá dedicar sus energías a resoluciones que contribuyan a mejorar la impartición de justicia. En cuanto a las razones para sostener las modificaciones al Consejo, el dictamen del Senado empieza con una cuantificación de sus actividades fundamentales, las cuales son calificadas como exitosas. Hechas esas manifestaciones, no se hace crítica alguna, por lo que no deja de parecer un contrasentido reformar un órgano del cual sólo parece posible hablar de sus logros. Lo único que se proporciona son una serie de justificaciones encaminadas a señalar que el Consejo no quedará subordinado a la Corte con la

<sup>51</sup> Como se recuerda, en el texto reformado del artículo 100 la atribución quedó en el sentido de que la Corte sólo podría solicitar al Consejo la emisión de aquellos acuerdos que, a su juicio, fueren necesarios para la buena marcha del Poder Judicial, modificación que fue introducida en el dictamen formulado por las respectivas Comisiones de la Cámara de Senadores.

reforma, sino que entre ambos órganos se dará una mera distribución de competencias.<sup>52</sup>

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados se emitieron consideraciones semejantes a las planteadas por el Senado, las que, por obviar las repeticiones, no vamos a señalar, pero fundamentalmente se trató de dar justificación a las modificaciones introducidas por el Senado a la iniciativa presidencial.<sup>53</sup> Además de éstas, son de particular importancia las siguientes cuestiones: primera, que en el dictamen rendido a la Cámara de Diputados en funciones de órgano constituyente permanente se señaló que tendría un carácter excepcional la atribución del Pleno de la Corte para solicitar la emisión o llevar a cabo la revocación de acuerdos generales; segunda, que la única manera de revisar los acuerdos del Consejo sería mediante el recurso de revisión administrativa, y no, como la Corte lo había sostenido con anterioridad, mediante el juicio de amparo.

Expuestas las características fundamentales y las diversas razones dadas por los principales órganos que integran al constituyente permanente, es importante poner a la reforma en contexto. Como se apuntó, la razón primordial es que constituía la continuación o profundización de la reforma de 1994, lo cual tiene que entenderse en dos sentidos, dado que fueron dos sus ejes principales. En cuanto a la reforma a la Corte, se continuó con el estribillo que vino a instalarse entre nosotros desde 1988, en el sentido de que la reformas a la Corte eran necesarias a efecto de llegar a constituir la en un "auténtico" tribunal constitucional. La idea del tribunal constitucional se ha vuelto una especie de panacea que desde ese año justifica cualquier cambio.

---

<sup>52</sup> En el dictamen del Senado se introdujeron modificaciones a la iniciativa presidencial, que conviene precisar: primera, mientras el presidente consideró que las principales funciones del Consejo debían mencionarse en el artículo 94, el Senado consideró enviarlas al artículo 100; segunda, mientras el presidente proponía que la facultad de remisión de la Corte fuera de aquellos asuntos de su competencia, el Senado propuso que fuera respecto de aquellos en los que se justificara una mejor impartición de justicia; tercera, mientras el presidente proponía que el Consejo de la Judicatura se integrara por siete miembros (el presidente de la Suprema Corte, dos por el Pleno, dos por el Senado y dos por el presidente de la República), el Senado propuso que, además del presidente de la Corte, la designación fuera de tres integrantes por el Pleno, dos por el Senado y uno por el presidente de la República; cuarta, en el dictamen también se modificó la propuesta del presidente en cuanto a los alcances de los acuerdos que sobre el Poder Judicial tenga el Pleno de la Corte, el cual sólo podrá proponerlos, pero no dictarlos; quinta, también se modificó a efecto de que los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107, necesariamente estuvieran sustentados en acuerdos generales.

<sup>53</sup> La más relevante de ellas es aquella que considera que la reforma en discusión busca profundizar en los alcances de la reforma de 1994, fortalecer el carácter de la Suprema Corte como tribunal constitucional, y precisar los alcances de las funciones administrativas del Consejo.

Bien a bien, no sabemos si el tribunal constitucional debe llegar a ser de tipo europeo, una generación autóctona o llegarse a parecer a la Corte estadounidense. Por el contrario, en apariencia sólo se trata de utilizar una muletilla que hace parecer progresivo todo cambio y, por ende, conferirle una amplia legitimidad.

Las últimas reformas concretas a las competencias de nuestra Suprema Corte lograron uno más de los cambios de competencias que prácticamente desde 1950 le han permitido quitarse asuntos para enviarlos a los tribunales colegiados. Llama la atención que ni en la iniciativa ni en los dictámenes se haya hecho un estudio del número de asuntos que están ingresando y se están resolviendo en la Corte. Por el contrario, únicamente se dieron argumentos en el sentido de que para hacer que la Corte fuera "más" tribunal constitucional que antes, era necesario que conociera menos asuntos. La circularidad del argumento resulta notable, y no deja de ser preocupante que en un sistema donde los órganos de justicia cuentan con atribuciones expresas, la posibilidad del rechazo de asuntos se haya despachado de esa manera y con esas razones. Como se dijo, es curioso que habiendo sido, por lo general, el europeo, el modelo reciente de tribunal constitucional, en las últimas reformas hayamos pasado, para ahora sí acercarnos al auténtico, la solución estadounidense del *certiorari*.

La segunda gran reforma se hizo al Consejo. Aquí la línea de argumentación resultó más compleja, pues simultáneamente se tuvo que justificar el acierto de la reforma de 1994 y su cambio en 1999. En la exposición de motivos y los dos dictámenes, se comienza por exponer los aciertos de la reforma y el buen funcionamiento del Consejo, para después señalar la necesidad de profundizar en su "espíritu" o "sentido". La primera cuestión relevante es que la justificación de cambio se hizo a partir de un razonamiento inocuo en apariencia, en el sentido de que lo único que se estaba llevando a cabo era la precisión de las atribuciones entre el Consejo y la Corte. En realidad, no se trató de ningún tipo de precisión, sino de un ejercicio de subordinación del Consejo al Pleno. A partir de la entrada en vigor de la reforma, el Pleno tiene, respecto del Consejo, la siguiente posición: primero, designa a cuatro de los siete integrantes; segundo, le propone los acuerdos generales que debe dictar; tercero, puede llegar a revocar éstos; cuarto, mediante el recurso de revisión administrativa puede revocar buena parte de las decisiones individuales dictadas, y, quinto, si el Pleno decide no atender las consideraciones emitidas por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados en su dictamen, puede conocer, mediante el juicio de ampa-

ro, de las violaciones a las garantías individuales cometidas por el Consejo. Como se puede ver, no se está, en rigor, frente a una mera precisión de funciones entre dos órganos del Estado. En este sentido, como balance general, podemos decir que la reforma de 1998 significó el regreso a algunas de las condiciones prevalecientes en 1994, que, en su momento, permitieron la supresión del denominado "máximo tribunal de la República".<sup>54</sup>

## **La Suprema Corte y la determinación de la teoría constitucional**

Ésta es la última de las cuestiones a tratar, y tiene que ver con la forma en que el diseño y las funciones actuales de la Suprema Corte determinan la teoría que podemos construir sobre la Constitución de 1917. Como antes lo apuntamos, las consideraciones que lleguemos a hacer son, desde luego, parciales, por la sencilla razón de que, primero, las consideraciones sobre la Corte lo son de igual manera y, segundo, porque es difícil suponer que a partir del análisis de un solo órgano del Estado pueda llegarse a construir esa explicación. Sin embargo, como enseguida tratamos de poner de manifiesto, la explicación de las funciones del máximo tribunal, pero, sobre todo, las explicaciones que se dieron para llegar a constituirlo, sí son de utilidad para lograr la formulación de dicha teoría.

A manera de síntesis, hemos observado que, entre su diseño originario y la reforma de 1999, la Suprema Corte ha pasado por las siguientes etapas:

1. La que se reduce a la construcción de un órgano cuyas competencias estuvieron encaminadas a proteger los derechos individuales y, por ende, a mantener al Estado fuera de determinados ámbitos de actuación de los particulares (1916-1917).

2. La caracterizada por que los cambios buscaban incorporar a personas afines al líder del momento (Obregón) o a un determinado proyecto (Cárdenas y Ávila Camacho), sin demérito de que se plantearan soluciones al rezago (1928-1944).

---

<sup>54</sup> Mi opinión sobre las consecuencias de estas reformas la expresé en la entrevista que se publicó en *Reforma*, 3 de mayo de 1999. La réplica a esas objeciones fue planteada por Juventino Castro en la edición del día siguiente del mismo diario. A pesar de que sus comentarios trataban de refutar los míos, la designación de 40 jueces de distrito por el Consejo de la Judicatura y la innegable participación del Pleno en esos hechos, parecen darme la razón. Sobre este proceso de designación y sus implicaciones, véase Cossío (1999b).

3. La que se limitó a llevar a cabo los cambios de competencias para abatir el rezago (1951-1982).

4. La que planteó la necesidad de darle un nuevo entendimiento a la Constitución y, como consecuencia de ello, darle a la Corte las competencias necesarias para poder satisfacer las exigencias de esa nueva comprensión constitucional (1988-1999).

Con independencia del estudio de la práctica constitucional realizada por la Suprema Corte, para estar en posibilidad de resolver la pregunta materia de este apartado, comencemos por preguntarnos ¿de qué manera podemos concebir hoy en día a la Suprema Corte de Justicia? Si analizamos en su conjunto la evolución histórica del órgano y damos cuenta de sus competencias, resulta que él debe satisfacer las funciones de garante de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional (amparo); resolver los conflictos entre los distintos niveles del pacto federal o entre los diversos órganos que se articulan en torno al principio de división de poderes (controversias constitucionales), y proteger a las minorías políticas (acciones de inconstitucionalidad). Atendiendo a sus funciones, la Suprema Corte podría ser considerada como un tribunal constitucional y, por ende, desde esa "posición" darle un significado a la Constitución y coadyuvar en el proceso de determinación de la teoría constitucional. En este sentido, así como la descripción de las funciones de la Corte le confiere un sentido al ordenamiento en el cual se prevén sus facultades, lo mismo puede ocurrir con otros órganos del Estado y, en general, con otras normas constitucionales.

Tenemos, entonces, una situación en la cual, como se señaló al principio, la reconstrucción de la teoría pasa por la reconstrucción de los sentidos de sus diversas normas. La mera adición de elementos normativos no es suficiente para darle sentido a la totalidad de las normas ni, mucho menos, para permitir la construcción de una teoría constitucional acabada. Sin embargo, el primer paso del análisis tiene que pasar por la consideración de esas normas; el segundo, consistirá en abstraer de ellas sus principales notas o supuestos, con lo cual sí se podrá conformar esa teoría. Es cierto que al finalizar el ejercicio, por lo que respecta sólo a la dimensión crítica que toda teoría debe desplegar,<sup>55</sup> podrá

---

<sup>55</sup> Insistimos en hablar de la dimensión crítica como una parte que puede cumplir toda teoría del derecho, en tanto es claro que con la misma sí se cumplen el resto de las dimensiones que debe satisfacer toda exposición respecto del orden jurídico: identificación, sistematización, descripción, crítica, predicción y normación.

encontrarse que la teoría identificada no satisface las expectativas o los ideales de una sociedad, o que la práctica constitucional no se adecua a esa teoría; sin embargo, y como la dominación política que se está realizando se lleva a cabo desde ese entendimiento constitucional, se cuenta ya con un elemento sustancial para cuestionar, o tratar de revertir, la forma misma de esa dominación.

Analizar la evolución de la Suprema Corte a lo largo del siglo XX nos ha permitido determinar cómo fue modificándose la concepción de un órgano fundamental del Estado. Asimismo, nos permitió entender cómo es que, a través de reformas sucesivas, pasamos de condiciones poco institucionalizadas en el ejercicio del poder a formas en las cuales se quiso (al menos en el discurso) que la Constitución fuera un importante referente social. Llegado a este punto, y fundados en las ideas expuestas en el párrafo anterior, lo que nos queda es preguntarnos si, atendiendo a lo que hemos denominado “dimensión crítica de la ciencia jurídica”, la dominación política que se realiza satisface los postulados de lo que hemos identificado, con las limitaciones propias de este trabajo, como teoría constitucional, y si las actuaciones de la Suprema Corte de Justicia son o no consecuentes con los supuestos constitucionales que le dan competencia y significan la conducta de sus miembros.

## Referencias bibliográficas

- Abraham, H. J. (1993), *The Judicial Process*, Nueva York, Oxford University Press.
- Azuela, M. (1961), *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Manuel Porrúa.
- Barajas Montes de Oca, S. (1985), “La Suprema Corte de Justicia y el constitucionalismo social”, *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, Suprema Corte de Justicia.
- Benítez, F. (1984), *Lázaro Cárdenas y la Revolución mexicana*, tomo III: *El cardenismo*, México, Fondo de Cultura Económica-SEP-CREA.
- Burgoa Orihuela, I. (1987), “El control de la constitucionalidad y el de legalidad”, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa.
- Cabrera, L. (1998), *La Suprema Corte de Justicia durante los gobiernos de Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1929-1934)*, México, Suprema Corte de Justicia.
- Cabrera, L. (1997), *La Suprema Corte de Justicia durante el periodo del*

- Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, México, Suprema Corte de Justicia.
- Cabrera, L. (1996), *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Obregón (1920-1924)*, México, Suprema Corte de Justicia.
- (1972), *Obras completas*, México, Oasis.
- Cárdenas, L. (1978), *Palabras y documentos públicos 1928-1970*, México, Siglo Veintiuno.
- Córdova, A. (1980), *La política de masas del cardenismo*, México, Era.
- Cossío, J. R. (2000), *Cambio social y cambio jurídico*, en prensa.
- (1999a), “El texto constitucional y sus supuestos”, *Este país*, septiembre.
- (1999b), “¿Hacia una nueva carrera judicial?”, *Este país*, noviembre.
- (1998a), *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, México, Fontamara.
- (1998b), “La ciencia jurídica contemporánea y la difícil explicación del derecho indígena”, *Revista del Senado de la República*, vol. IV, núm. 11, abril-junio.
- (1998c), “Régimen democrático e interpretación constitucional en México”, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis.
- (1998d), “El artículo 105 constitucional”, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis.
- (1998e), “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis.
- (1997), “Las controversias entre estados en el derecho estadounidense”, *El Foro*, novena época, tomo X, núm. 1.
- (1996), *Jurisdicción federal y carrera judicial*, México, UNAM.
- (1992), *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte*, México, Porrúa.
- Diario de los Debates*, tomo I.
- Díaz Romero, J. (1997), “Discurso pronunciado al asumir la Presidencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte el día 7 de febrero de 1995”, *La toga y la palabra*, México, Suprema Corte de Justicia.
- Dulles, J. F. (1977), *Ayer en México. Una crónica de la revolución 1919-1936*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dworkin, R. (1986), *Law's Empire*, Cambridge, Harvard University Press.
- (1977), *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press.

- Fabila, M. (1990), *Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940*, México, CEHAM-SRA.
- Fix Fierro, H. (1999), "El Poder Judicial", en Ma. del R. González y S. López Ayllón (coords.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM.
- (1997), "La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Revista de Administración Pública*, núm. 95.
- Fix-Zamudio, H. (1997), *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal.
- (1988), "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", *México, 75 años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica-INEHRM.
- (1987), "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa.
- Fix-Zamudio, H. y J. R. Cossío (1996), *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Fix-Zamudio, H. y H. Fix Fierro (1996), *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM.
- Gaxiola, J. (1961), "Los efectos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que declara la inconstitucionalidad de una ley", *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Porrúa.
- González Oropeza, M. (1998), *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, México, UNAM.
- Gudiño Pelayo, J. (1997), "¿De veras tenemos una Suprema Corte de Justicia?", *La toga y la palabra*, México, Suprema Corte de Justicia.
- Hernández Chávez, A. (1979), "La mecánica cardenista", *Historia de la Revolución mexicana 1934-1940*, México, El Colegio de México.
- Hoffer, P. Ch. (1993), *Law and People in Colonial America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia por su presidente Francisco H. Ruiz al terminar el año de 1934* (1934), México, Antigua Imprenta de Murguía.
- Kirchmann, J. H. (1983), *La jurisprudencia no es ciencia*, Madrid, CEC.
- Lanz Duret, M. (1980), *Derecho constitucional mexicano*, México, CECSA.
- León Orantes, R. (1957), *El juicio de amparo*, Puebla, Cajica.
- Lombardo Toledano, V. (1992), *Escritos acerca de las constituciones de México*, México, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano.

- Loyola Díaz, R. (1984), *La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano*, México, Siglo Veintiuno-IIS.
- Martínez Báez, A. (1994), "Opinión sobre la administración de justicia" (1957), y "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia" (1961), *Obras*, México, UNAM.
- Medina, L. (1996), *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Del cardenismo al ávilacamachismo*, México, El Colegio de México.
- Mejía, M. (1977), *Errores constitucionales*, ed. facsimilar de 1886, México, UNAM.
- Molinar Horcasitas, J. (1993), *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.
- Nino, C. S. (1992), *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea.
- Ortega Calderón, J. (1975), "El amparo en materia administrativa", *Curso de actualización de amparo*, México, UNAM.
- Portes Gil, E. (1941), *Quince años de política mexicana*, México, Botas.
- Rabasa, E. (1987), "Organización de la Suprema Corte de Justicia y del juicio de amparo", *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, INEHRM.
- Reyes Heróles, F. (1994), *50 preguntas a los candidatos. Elecciones mexicanas del 21 de agosto de 1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sierra, J. (1977), *Obras completas*, México, UNAM.
- Silva Nava, C. (1975), "La jurisprudencia", *Curso de actualización de amparo*, México, UNAM.
- Weldon, J. A. (1997), "El presidente como legislador, 1917-1934", *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.
- Zagrebelsky, G. (1995), *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta.