

Históricas Digital

José Ramón Cossío Díaz
José Omar Hernández Salgado
“El congreso constituyente de 1916-1917”
p. 63-72

La Suprema Corte en la revolución

México
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas
2023
96 p.
Figuras
(Históricas Comunicación Pública 9)
ISBN 978-607-30-8193-1

Formato: PDF

Publicado en línea: 2 de diciembre de 2024

Disponible en:

<http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/803/corte-revolucion.html>



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

D. R. © 2024, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México

V

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

En este capítulo explicaremos la manera en que la composición de la Suprema Corte fue discutida y aprobada durante el proceso que culminó con la emisión de la nueva Constitución de 1917. En un texto como éste es imposible dar cuenta de todos los pormenores que se desarrollaron en la ciudad de Querétaro durante dos meses, así sea conforme al tema apuntado. Por ello, de acuerdo con los objetivos definidos al inicio de esta obra, daremos cuenta de los acontecimientos que, a nuestro juicio, son necesarios para comprender la manera en la que en el nuevo texto constitucional se reguló a la Suprema Corte. En primer lugar, explicaremos a muy grandes rasgos cómo fue que el constituyente analizó y aprobó el texto constitucional de 1917. En segundo lugar, explicaremos tanto la visión general que subyacía al proyecto que Carranza presentó al Congreso Constituyente, como algunos aspectos que lo diferencian de la Constitución de 1857. Con estos elementos pretendemos proporcionar una base que sirva para contextualizar la discusión sobre los artículos específicos que se previeron para la Suprema Corte. Así, finalmente, narraremos los contenidos que configuraron la integración, los requisitos de ingreso, el mecanismo de designación, las garantías institucionales y las atribuciones de la Corte.

Conforme a las reformas al Plan de Guadalupe de septiembre de 1914, Carranza debía presentar un proyecto de Constitución para que fuera discutido por el Congreso Constituyente. Hasta donde es posible conocer, Carranza encargó a Luis Manuel Rojas y a José Natividad Macías su elaboración, tal vez por su experiencia como diputados de la XXVI Legislatura y por haber sido miembros de la Sección de Legislación Social

que conformó durante su gobierno en Veracruz. Sabemos que diversos estudios han dado cuenta de que otros proyectos (totales o parciales) de Constitución fueron ordenados y revisados por Carranza y su equipo. Sin embargo, la mayoría de quienes han estudiado esta parte de nuestra historia constitucional coincide en que el elaborado por Rojas y Macías fue el largamente presentado por Carranza en la sesión inaugural del Congreso Constituyente, celebrado en el Teatro Iturbide – hoy de la República – el 1 de diciembre de 1916.

Como a los constituyentes se les otorgaron dos meses para aprobar el nuevo texto constitucional, se establecieron diversas comisiones para facilitar su trabajo – Administración, Archivo y Biblioteca, Diario de Debates, Reformas al Reglamento, Gran Jurado. De entre todas ellas, la más importante fue la legislativa, encargada de estudiar el proyecto de Carranza. Esa comisión estuvo integrada por Francisco Múgica, Luis G. Monzón, Alberto Román, Enrique Colunga y Enrique Recio. Su trabajo consistió en elaborar dictámenes de los artículos a discutir por el pleno del Congreso, es decir, opinar y proponer la aprobación directa o sugerir modificaciones al proyecto de Carranza para orientar la discusión del Constituyente. Sin embargo, derivado del tiempo con que se contaba, se decidió conformar una Segunda Comisión de Constitución que auxiliara en los trabajos de dictaminación. Esa comisión estuvo integrada por Paulino Machorro, Arturo Méndez, Hilario Medina y Heriberto Jara. Entre otras cuestiones, a esta última le correspondió elaborar los dictámenes relativos a la “Sección Tercera del Título Tercero. De la división de Poderes”, que incluía la regulación del Poder Judicial de la Federación.

Al presentar su proyecto, Carranza señaló que tomó como base el espíritu liberal de la Constitución de 1857. Suprimió los textos introducidos por el régimen huertista y reformó las cuestiones que estimó inaplicables, oscuras, o las que la experiencia había evidenciado como obstáculos para cumplir lo que consideraba el principal objetivo de todo gobierno: garantizar la libertad de los individuos. Al tratarse de un proyecto de corte liberal, uno de los aspectos de los que se ocupó fue la reconfiguración de la división de poderes y del sistema de

pesos y contrapesos, con la eliminación de los contenidos que a su juicio habían desbalanceado dicho sistema, tales como la reelección y los poderes del Congreso frente al Ejecutivo.

En relación con el Poder Judicial, el Primer Jefe señaló que su interés era garantizar su independencia, por ser uno de los “anhelos más ardientes y más honradamente sentidos por el pueblo mexicano”. Apuntó que esa aspiración era necesaria para hacer “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”. Otro de los aspectos resaltados fue que, si bien en la Constitución de 1857 se había otorgado una base para proteger los derechos de las personas, en la práctica habían faltado las “garantías” para evitar la violación de esos derechos. Por estos motivos hablaba de manera puntual de la necesidad de reforzar al juicio de amparo.

¿Cuáles eran los elementos que tenían que ser modificados para superar el “estado de cosas” existente para contar con juzgadores independientes que pudieran evitar los “atentados y excesos” del poder público? Es decir, ¿qué elementos de la Constitución de 1857 debían ser suprimidos o corregidos para lograr la debida protección de los derechos de las personas? Las modificaciones propuestas por Carranza en la materia pueden ser presentadas en dos grandes grupos. Por una parte, las que tienen que ver con cuestiones propiamente orgánicas, como era el funcionamiento de la Suprema Corte (exclusivamente en pleno); los requisitos para ocupar el puesto de ministro de la Corte; la duración en dicho cargo; las condiciones de remoción de ministros, jueces y magistrados, así como con el sistema de su nombramiento. Por otro lado, estaban los elementos relacionados con el juicio de amparo. Al respecto, Carranza propuso que fuera en el propio texto constitucional en donde se previera la reglamentación fundamental del juicio, pues, a su modo de ver, la legislación secundaria lo había desnaturalizado e impedido que se convirtiera en un verdadero instrumento para la defensa de las libertades de las personas.

Antes de analizar los elementos descritos es importante realizar una precisión. Suele afirmarse que la visión liberal del proyecto de Carranza encontró oposición con los diputados

constituyentes que pretendieron incluir contenidos de carácter social y asignar al Estado un papel más activo en la transformación de las relaciones sociales. Sin embargo, no todos los cambios realizados a su propuesta pueden justificarse bajo la idea de incluir una visión social. De hecho, la regla general fue la opuesta. Es decir, con independencia de que en ciertos artículos el Congreso Constituyente efectivamente introdujo una visión social y reivindicatoria del movimiento revolucionario –artículos 3° (educación), 27° (propiedad), y 5° y 123° (trabajo)–, la gran mayoría de los cambios no confrontó la visión liberal de la propuesta de Carranza. Más bien pueden entenderse como arreglos funcionales propios de un modelo liberal.

La mencionada Segunda Comisión de Constitución elaboró dos dictámenes respecto del Poder Judicial de la Federación. El primero se presentó el 17 de enero de 1917 y fue discutido los días 20 y 21. Comprendió los artículos 94° a 102°, relacionados tanto con la integración y el funcionamiento del Poder Judicial como del Ministerio Público. El segundo dictamen se presentó el 20 de enero, y se discutió el 22 siguiente, para analizar las atribuciones del Poder Judicial y la regulación constitucional del juicio de amparo. Vayamos al contenido y la discusión del primer dictamen.

En congruencia con la Constitución de 1857, el proyecto de Carranza previó que el ejercicio del poder judicial se depositaría en una Corte Suprema de Justicia y en tribunales de distrito y de circuito. Esta parte fue aprobada sin cambios por parte de los diputados constituyentes. En segundo lugar, propuso que la Corte se integrara con nueve ministros y funcionara siempre en pleno y sesionara de manera pública. Al respecto, el dictamen de la Segunda Comisión propuso elevar a once el número de ministros por ser esta cantidad “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”. Durante la discusión de esta parte del dictamen, algunos diputados consideraron que la propuesta de la Comisión era insuficiente para desahogar la cantidad de asuntos que habitualmente se le presentaban, sobre todo si se tomaba en cuenta que, antes de su cierre,

estaba integrada por quince ministros. Finalmente venció la propuesta de la Comisión y el número de integrantes fue de once. Carranza propuso también restablecer el diseño original del texto de 1857, conforme al cual la Corte únicamente podía funcionar en pleno y no en salas; dado que esa habilitación se introdujo por una reforma de mayo de 1900 para combatir el rezago. La propuesta no generó debates entre los diputados.

Otro aspecto importante del proyecto de Carranza tenía que ver con los requisitos para ocupar el cargo de ministro. Es decir, ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener 35 años de edad; poseer título de abogado; gozar de buena reputación; no haber sido condenado por delito castigado con más de un año de prisión o por delito que lastime seriamente la buena fama en el concepto público; así como contar con una residencia ininterrumpida en el país de cinco años, salvo ausencia por servicio a la república o por un tiempo menor de seis meses. Con un pequeño ajuste de redacción, estos contenidos fueron aprobados por unanimidad de votos, salvo una pequeña precisión en lo relativo a que cualquier condena que afecte la buena fama constituiría una inhabilitación para ocupar el cargo. El único de estos contenidos que mereció ser debatido en el constituyente fue el relativo al de contar con título de abogado, pues, como se recordará, la Constitución de 1857 no lo exigía, sino que bastaba con “estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores”. El diputado González precisó que lo verdaderamente relevante para ocupar el cargo era ser honrado y que contar con un título no necesariamente garantizaba que la persona fuera conocedora de “la ciencia del Derecho”. Sus afirmaciones no tuvieron eco en el constituyente, por lo que el nuevo requisito profesional quedó incorporado en la Constitución.

El tema que centralmente ocupó la atención y las discusiones de este primer dictamen tenía que ver con garantizar la independencia del Poder Judicial. Esta preocupación estuvo presente en las muy diversas posiciones que los constituyentes tenían sobre cómo habría que nombrar a los ministros de la Corte, pero también al discutir su duración en el cargo, su inamovilidad y su remuneración. Esto es, con lo que moderna-

mente se conoce como el sistema de *garantías institucionales*: los diversos aspectos de configuración orgánica que se establecen con el objetivo de evitar injerencias externas (sea del poder político o de los particulares) e indebidas a la función judicial. Sobre este particular, el proyecto de Carranza proponía que los ministros fueran elegidos por mayoría de votos de los integrantes del Congreso de la Unión, de entre los candidatos que hubiesen sido admitidos por el Ejecutivo. También propuso que los ministros ocuparan el cargo por cuatro años, durante el cual no podrían ser destituidos “sin previo juicio de responsabilidad”. El dictamen de la Segunda Comisión coincidió en términos generales con la propuesta de Carranza, y añadió únicamente que serían inamovibles a partir de 1921 y que su remuneración no podría ser disminuida durante su encargo. Sin embargo, el dictamen no fue compartido por la asamblea. Lo relativo a la intervención del Ejecutivo en el nombramiento de los ministros generó una desaforada discusión, al grado que tuvo que levantarse la sesión sin que el dictamen fuera aprobado.

De manera general y so pena de simplificar de más las complejas posiciones que entonces se presentaron, éstas podrían ser agrupadas en dos categorías. El primer grupo se compuso por las posiciones de quienes se manifestaron en contra del mecanismo de nombramiento propuesto por Carranza y la Comisión, y contra la inamovilidad judicial. Para este grupo –con los diputados José María Truchuelo, Rafael de los Ríos, Alberto M. González, Josafat F. Márquez, Silvestre Aguilar y David Pastrana Jaimes–, los ministros deberían ser elegidos por el pueblo en tanto constituían un poder de la Unión.¹ Los diputados argumentaron que el dictamen se basaba en las falsas ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que el Judicial no era un verdadero poder y afirmaron que si lo que se pretendía era garantizar su independencia respecto de los otros poderes, era necesario que el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial tuvieran “el mismo origen”. También sostuvieron que permitir que el Legislativo y, particularmente, el Ejecutivo intervinieran en el nombramiento de los ministros, implicaba una manera de subordinación, puesto que los primeros elegirían a personas cercanas y los segundos no podrían ejercer

adecuadamente su función de impartir justicia por gratitud a quien los nombró. En relación con la inamovilidad, algunos diputados de este grupo argumentaron que permitiría a jueces y ministros cometer injusticias, ya que no tendrían temor de perder sus cargos.

Por su parte, el segundo grupo –conformado por los diputados Fernando Lizardi, Paulino Machorro, Hilario Medina, Rafael Martínez Escobar y Manuel E. Herrera– buscó defender la propuesta de Carranza. Se pronunció en contra de la elección popular de los integrantes de la Suprema Corte. Consideraron que la función de los ministros no era la de representar a una persona u opinión, sino que su mandato era aplicar la ley y juzgar con imparcialidad. Asimismo, que la elección popular era peligrosa pues el electorado se movía más por pasiones que por las cualidades y los méritos de los candidatos. Al efecto es de resaltar la intervención de Hilario Medina, integrante de la Comisión que elaboró el dictamen a discusión. Medina precisó que el problema de origen de la impartición de justicia conforme a la Constitución de 1857 era que la elección popular había fracasado puesto que a los ministros “siempre los designaba el presidente de la República; y como aquéllos estaban sometidos al capricho del dictador y sabían que de un día a otro podían desaparecer, era por lo que estaban subordinados al deseo del dictador”. Posteriormente, para defender el dictamen, solicitó a los integrantes de la asamblea analizarlo de manera amplia. Consideró que el nuevo sistema de nombramiento pretendía establecer un control recíproco entre los poderes, y que la independencia se garantizaba con base en la inamovilidad de los ministros y el disfrute de un sueldo amplio que no pudiera ser disminuido durante su encargo.

Al terminar las discusiones que someramente acabamos de exponer, los cronistas de la época registraron un desorden general en el salón de sesiones, iniciado cuando la Presidencia preguntó al Congreso si el dictamen estaba suficientemente discutido. Lo que inició con gritos de un lado y otro para mostrar que su posición era la voluntad mayoritaria, terminó con denuncias sobre que se pretendía imponer la participación del ejecutivo federal en el nombramiento de los ministros de

la Corte. Como protesta, varios diputados abandonaron el recinto. Ante la falta de quórum, el presidente tuvo que levantar la sesión y convocar a la que habría de celebrarse el domingo 21 de enero.

En esta sesión, el diputado Machorro manifestó que un grupo de diputados se había acercado a la Segunda Comisión para generar un documento consensado que permitiera resolver las desavenencias del día anterior. En ese documento se señalaba, primero, que el número de ministros se mantendría en once; segundo, que se suprimiría la participación del Ejecutivo Federal en el nombramiento de los ministros para que fueran las legislaturas de los estados las que propusieran al Congreso los candidatos; tercero, que se establecería un periodo de prueba para que en 1923 pudiera actualizarse la inamovilidad sobre la base de si “convenía o no el sistema”. Por lo anterior, se propuso que los ministros nombrados en 1917 permanecerían en su encargo únicamente dos años; los siguientes –elegidos en 1919– durarían cuatro años más y, a partir de 1923, resultarían inamovibles, salvo que observaran mala conducta y se siguiera un juicio de responsabilidad. En la misma sesión se sometió a discusión el nuevo dictamen, que fue aprobado prácticamente por unanimidad y sin mayor debate.

Las votaciones dan cuenta de un amplio consenso sobre los diversos contenidos relativos al *estatus* de los ministros y de la Corte en general: fueron aprobados por unanimidad el artículo 95°, relativo a los requisitos para ser ministro; el 97°, que regula el régimen de ausencias de ministros, y la organización y el nombramiento de jueces y magistrados federales a cargo de la Suprema Corte; el 98° acerca del régimen de ausencias de los ministros; el 99°, relativo a renunciaciones de los ministros; el 100°, sobre las licencias de los ministros; el 101°, que establecía la prohibición para ocupar otros empleos; e inclusive el 102°, relativo al ministerio público. Los únicos que no tuvieron votaciones unánimes fueron el artículo 94°, relativo al funcionamiento de la Corte exclusivamente en pleno, el número de ministros y el sistema de inamovilidad, que fue aprobado por 148 votos a favor y 2 en contra –diputados De los Ríos y Truchuelo–; y el artículo 96°, que preveía el sistema de nombramiento de mi-

nistros fue aprobado por 149 votos, en contra del emitido por el diputado Truchuelo.

Aunque a primera vista pudiera generar sospecha que temas tan polémicos y complejos fueran aprobados sin deliberar y por una abrumadora mayoría, ello no resulta del todo extraño si se le compara con el comportamiento general de votaciones que tuvo lugar en el Constituyente, específicamente en los dictámenes sustantivos. En su libro *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, el profesor Marván ha identificado que en casi el 66% de las votaciones (117 de 177) se aprobó por unanimidad; el 26%, por mayoría calificada y sólo el 8%, por mayoría absoluta. Con base en esta información, queda claro que el dictamen relativo a la organización de la Suprema Corte fue parte de esa regla general de amplio consenso al interior del Congreso Constituyente.

En lo que se refiere al segundo dictamen elaborado por la Comisión de Constitución –referido a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia–, el proyecto de Carranza retomaba las atribuciones que desde 1857 se establecían a favor de la Corte como órgano cúspide del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, existieron algunos cambios que vale la pena referir. En primer lugar, Carranza propuso dotar a la Suprema Corte de facultades para averiguar la conducta de un juez o magistrado federal, o algún hecho que constituya violación a una garantía individual o al voto público. En segundo lugar –y como ya lo adelantamos–, propuso que fuera en el propio texto constitucional donde se configuraran las figuras centrales que regirían al juicio de amparo, tales como la procedencia, la suplencia, la suspensión o la responsabilidad de las autoridades cuando violen la suspensión concedida, entre otras.

A diferencia del primer dictamen, el que ahora analizamos no tuvo mayores cambios. Por el contrario, sólo algunos aspectos fueron motivo de discusiones. Por ejemplo, se cuestionó que la Corte conociera en única instancia de los juicios de amparo directo contra sentencias judiciales, puesto que debía concentrarse en cuestiones “netamente constitucionales” y porque, además, ese tipo de amparos conllevaba una “centralización de la justicia” en demérito de la soberanía de los esta-

dos. En ese sentido, merece la pena destacar que los diputados Jara y Medina formularon un voto particular en relación con la procedencia del juicio de amparo contra sentencias de los tribunales de los estados. En ese documento apelaron a los orígenes del juicio de amparo y cuestionaron el proceso de “centralización” de la justicia. Otro aspecto que generó intervenciones tuvo que ver con que si la regulación propuesta por Carranza efectivamente lograría que el juicio de amparo fuera más sencillo y simplificado. Un último aspecto de relevancia, por estar relacionado con el restablecimiento del orden constitucional y particularmente de la Suprema Corte de Justicia, tiene que ver con el artículo quinto transitorio del texto constitucional aprobado, que será abordado en el siguiente capítulo.

A manera de resumen a lo descrito en este capítulo podemos afirmar que, conforme al texto final de la Constitución de 1917, el Poder Judicial de la Federación se depositaba, en primer lugar, en una Suprema Corte de Justicia, la cual se compondría de once ministros, funcionaría siempre en pleno y sus audiencias serían públicas. Los primeros ministros permanecerían dos años en su cargo y los posteriormente elegidos, cuatro, en el entendido de que a partir de 1923 –al igual que los jueces y los magistrados– únicamente podrían ser removidos por mala conducta. En relación con su nombramiento, los ministros serían elegidos por el Congreso de la Unión, a propuesta de las legislaturas de los estados. Por otra parte, la función judicial se depositaba también en tribunales de circuito y juzgados de distrito en el número y competencias determinado mediante la correspondiente ley del Congreso de la Unión. Finalmente se previó que jueces y magistrados serían nombrados por la Corte y se mantendrían cuatro años en su encargo.