

JORGE CARPIZO

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel,
La Suprema Corte y la política 372

duda de que estamos ante una rama especial del derecho administrativo; pero al contemplar el segundo de los temas de manera tan especial y expresa, los autores lo relacionan, como es necesario, en el derecho común.

El derecho urbanístico español nace “maduro, orgánico y omnicomprendivo”, tras cien años de arbitrio, con la Ley del suelo de 1956, seguida muy pronto por la creación del Ministerio de la Vivienda, en 1957. Sus influencias más directas e inmediatas son la *Town and Country Planning Act* inglesa, de 1947 y la Ley italiana de 1942. Los autores califican a esta Ley del suelo española como “obra notablemente original, de calidad técnica poco común, que acierta a proponer unos criterios materiales y unos instrumentos jurídicos técnicamente bien configurados, para los que carecíamos de preparación suficiente anterior” (página 79), reconocimiento loable cuando tanto lodo se echa a veces sobre la legislación del mismo periodo.

La obra se construye teniendo muy en cuenta la superposición de las competencias (centrales, provinciales y municipales) y sobre todo las dos distinciones que tan claramente establece la propia Ley del suelo: de una parte, entre ordenación urbanística y gestión urbanística; y de otra, entre decisiones discrecionales y regladas. Y, por si esto fuera poco, hay también las tres técnicas de tutela de la legalidad o tres aspectos de la misma, como prefieren decir los autores: los llamados “recursos de alzada impropia” que han sido respetados por la Ley de reforma de la ley del suelo y en el texto refundido de 1976; la de suspensión de los actos municipales urbanísticos que infrinjan manifiestamente la ley o las normas urbanísticas y ordenaciones aplicables y la tutela sustitutoria, a través de las cuales se hace efectiva la supremacía de la acción del Estado en la materia.

Esta estructura interna del derecho urbanístico, compleja y delicada, difícil y especialísima, queda sin embargo aclarada a lo largo de todas las páginas de este libro, con luminosidad meridiana. Por ello, no dudamos en afirmar su excepcional valor, hasta el punto de que, desde ahora, lo consideramos imprescindible en cuantos bufetes tengan que ocuparse del tema. Por eso, tampoco es posible destacar más unos capítulos sobre otros. Todos son excelentes, sin excepción.

José María MARTÍNEZ VAL

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979, 167 pp.

El libro trata un tema apasionante: el comportamiento de nuestro más alto tribunal en lo referente a las *cuestiones políticas*, y el autor, con método, se aboca al análisis de estas tesis de la Suprema Corte correspondientes a la quinta época del *Semanario Judicial de la Federación*; es decir, las tesis comprendidas de junio de 1917 a junio de 1957, y para este específico estudio las divide en grandes grupos: los municipios, los legisladores estatales, los jueces ante los jueces, los gobernadores y los diputados federales.

La obra contiene un prólogo de Antonio Carrillo Flores.

Miguel González Avelar comienza recordándonos las dos corrientes que, a partir de la Constitución de 1857, se manifestaron en nuestro país respecto a si la Suprema Corte debe examinar o no cuestiones de índole política. Una de ellas, representada por José María Iglesias, decididamente se inclinó a favor. En la tesis de la incompetencia de origen se afirmó que la Corte podía desconocer como legítima la autoridad de un Estado si el funcionario no había llegado al cargo a través del voto popular, ya fuera por no haber existido elecciones, porque éstas hubiesen infringido la constitución federal o porque no se hubiesen seguido los términos de la constitución local en materia electoral. Esta tesis tuvo su máximo momento cuando el propio Iglesias, fungiendo como presidente del más alto tribunal, sin seguir ningún juicio, resolvió que la reelección del presidente Lerdo de Tejada era nula y, en consecuencia, pretendió ocupar la primera magistratura del país.

El pensamiento contrario manifiesta que la Corte no debe examinar cuestiones políticas, idea que defendió don Ignacio L. Vallarta al negarse el amparo solicitado por el licenciado León Guzmán contra actos de la legislatura del Estado de Puebla, por estimar el solicitante que ese cuerpo colegiado sólo era una asamblea de usurpadores que la Corte debía desconocer.

Estas dos corrientes se volvieron a encontrar en el constituyente de 1916-1917, con motivo del proyecto de Carranza que entre las funciones que le señalaba a la Corte se encontraba la de "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado". Esta facultad a partir de 1874, cuando se restableció el senado, era atribución de la cámara alta, y el constituyente mexicano de este siglo confirmó la tesis de Vallarta y del año de 1874, dejándole al senado esa competencia.

El autor distingue tres grupos de situaciones en lo referente a la naturaleza de las cuestiones políticas: *a) las elecciones*, es decir la integración de los poderes de la federación, de los estados y de los municipios, *b) el ejercicio del poder* que se presenta en las controversias entre las autoridades o entre éstas y los particulares cuando se vulneran sus garantías

individuales y éstas contienen algún elemento político como en el caso de las libertades de asociación y reunión, libre expresión de las ideas, etcétera, y c) *actos relacionados con la conservación y la permanencia en el poder.*

En el libro se asienta que dentro de ese panorama las mayores polémicas respecto a la intervención de la Corte se encuentran en los asuntos relacionados con las elecciones y aquí el autor trae a colación el discutido artículo 97, párrafo tercero, afirmando que la Corte no lo aplicó porque ningún partido político, por diversas razones, estaba de acuerdo con su aplicación, y relaciona esta explicación con las reformas constitucionales de 1977 a los artículos 60 y 97, afirmando que estas facultades ya las tenía la Corte, pero que no había sido posible aplicarlas en la realidad política del país, entre otras causas, por la *forma general y vaga en que dicha facultad estaba concedida.* El autor se está refiriendo sólo al artículo 97.

Considero que la obra de González Avelar tiene méritos indiscutibles, que es muy recomendable leerla y que se aprende mucho de ella. Sin embargo, en su afirmación anterior no puedo estar de acuerdo, y aunque no es este el lugar para precisar los conceptos, lo que ya hicimos en nuestro ensayo *La reforma política mexicana de 1977*, sólo he de manifestar que no es positiva la reforma al artículo 60 constitucional porque a la Corte se le suprime su carácter de *suprema*, ya que únicamente emite una opinión respecto al procedimiento electoral, opinión que la cámara de diputados podrá aceptar o desechar. Tampoco estamos de acuerdo con las modificaciones al artículo 97 ni con la creación de su párrafo cuarto porque realmente si la Corte llegara a utilizar esa facultad, estaría efectuando un golpe de Estado y propiciando un conflicto político con alguno de los otros dos poderes, en el que la Corte llevaría la peor parte.

El autor señala un antecedente al actual artículo 60, en el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 que preparó el licenciado José Diego Fernández y que se publicó en 1914. La propuesta de modificación al artículo 60 era la siguiente: "Cada cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas, conforme a la Ley Electoral, se remitirán con las protestas y objeciones al juez del Distrito del lugar en que se hizo la elección para que averigüe la verdad de los hechos en que se funden las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que estime conveniente". Muy interesante es conocer este antecedente y en mi opi-

nión es superior al actual artículo 60 porque no se hace intervenir a la Corte ni se pone en entredicho su carácter de suprema.

González Avelar se pregunta: ¿Qué puede hacer un gobernador a quien la legislatura local desafuera, o un diputado federal desaforado? ¿Qué recursos está al alcance de un legislador local a quien sus colegas arrojan sin mayor justificación del recinto camaral? ¿Ante quién ha de ocurrir un ayuntamiento al que un gobernador suspendió o hizo “desaparecer”? Ante sus preguntas, responde que estos casos se han planteado ante la Suprema Corte por la vía de amparo, pero después de haberlos examinado, concluyó: “que debería ser otro el procedimiento de defensa constitucional idóneo para substanciarlos ante los tribunales federales. ¿Cuál será ese proceso y cuáles las líneas que lo definan?, es materia que rebasa el propósito de este trabajo”.

El autor repasa una serie de reclamaciones por resultados electorales en los municipios. En estas situaciones, la Suprema Corte, siguiendo el criterio que estableció el 9 de marzo de 1920, ha sostenido que en estos lances no se trata de violaciones a las garantías individuales sino de derechos políticos y, por tanto, no son susceptibles de reclamarse por la vía de amparo.

Otro grupo de casos se refiere a la remoción de todo el cuerpo edilicio o a parte de él, mediante órdenes del gobernador o de la legislatura local. En este apartado se analizan múltiples e interesantes negocios jurídicos, y el autor concluye que a veces se ha amparado a los ayuntamientos y a veces no. En este sentido no existe criterio uniforme de la Corte, sino se ha guiado, afirma González Avelar, *según situaciones, según tiempos*. Vemos que con los mismos argumentos se han concedido y se han negado los amparos. En este aspecto las contradicciones de la Corte son obvias.

Tres son principalmente los argumentos con que la Corte protegió a munícipes que fueron destituidos: *a)* que además de los derechos políticos involucrados, se afectaban garantías individuales como la privación de las remuneraciones (daño patrimonial), que los quejosos sufrían un perjuicio moral por haber sido destituidos con bases a faltas, omisiones o delitos oficiales que no estaban debidamente probados en el expediente, *b)* que la destitución se había realizado sin satisfacerse *puntualmente* el procedimiento respectivo señalado en la constitución local o en las leyes o, *c)* que las leyes locales no concedían esa facultad, sin condiciones, al congreso local, al gobernador, o a ambos, realizando tal destitución coordinadamente.

La conclusión del autor al respecto es que la Corte ha actuado en este campo doblando la vara de la justicia para favorecer al débil.

El total de los asuntos referentes a los diputados locales es menor que

el de los municipales, ya que su número es aproximadamente superior al 10% de aquéllos. Como en la situación de los municipales, dos han sido las razones por las cuales a través del juicio de amparo, se ha tratado de buscar protección: 1) por cuestiones electorales, y 2) por remoción. En estos casos la Corte ha actuado tal y como hizo con los municipales: en los problemas electorales se ha abstenido de intervenir y respecto a los desafueros, destituciones, consignaciones penales y otros agravios, no siempre los ha desechado, sino que ha examinado las circunstancias de cada situación, y como en los casos de los municipales ha resuelto casuísticamente. Así, de 1926 a 1946 conoció 11 amparos sobre esta materia: en siete consideró improcedente ventilar asuntos de esta naturaleza a través del juicio de amparo, pero en cuatro ocasiones concedió el amparo de la justicia federal.

Respecto a los gobernadores generalmente dos son las fuentes de conflicto: enfrentamiento con el presidente de la República o pugna con grupos locales que puede terminar con su desafuero y su destitución.

En el primero de los casos, con frecuencia, el conflicto ha terminado con la declaración del senado de que es el caso de nombrarse un gobernador provisional porque han desaparecido todos los poderes de la entidad federativa. Ante estas situaciones, algunos de los "desaparecidos" han interpuesto el juicio de amparo, mismo que no ha prosperado porque la Suprema Corte ha manifestado que son actos de carácter político *que no pueden dar lugar al juicio de amparo*.

Ahora bien, ante la declaración de desaparición de poderes en el Estado de México en 1920, la legislatura desaparecida planteó un juicio de controversia constitucional en los términos del artículo 105 constitucional. La Suprema Corte admitió la demanda y dio traslado de ella al senado, al presidente de la República y al gobernador designado del Estado de México. La Corte, por mayoría de 8 votos contra 2, se declaró incompetente porque la existencia de la legislatura demandante estaba en tela de duda, porque no era la federación la que aparecía como contendiente sino el senado que es únicamente uno de los tres poderes de la unión y porque el senado al declarar desaparecidos esos poderes había obrado como *poder soberano* ejerciendo funciones que expresamente le concede la ley fundamental.

También, se dio la situación de que un candidato perdedor a gobernador interpusiera el recurso de amparo para que la Corte reparara la violación y, desde luego, su petición no prosperó.

Respecto al desafío de gobernadores, en el periodo reseñado, la Suprema Corte conoció tres casos. El primero y que reviste especial importancia fue el del general Francisco J. Mújica. El senado había "decla-

rado desaparecidos" los poderes en Michoacán el 25 de septiembre de 1921 y por tal virtud se designó como gobernador provisional al doctor Serranía Mercado, éste entregó el poder al general Mújica quien había resultado triunfador en las elecciones que se habían realizado poco antes de la declaratoria de desaparición de poderes. Los diputados federales de Michoacán, partidarios del candidato que había sido opositor a Mújica, presionaron al presidente De la Huerta para que consultara al senado si había sido correcto que el propio De la Huerta hubiera permitido que el gobernador provisional de Michoacán entregara el poder a Mújica, en vez de haber convocado a elecciones tal y como se desprende literalmente del artículo 76, fracción V, de la Constitución federal y del artículo 164 de la entonces vigente Constitución de Michoacán.

De la Huerta estaba convencido que había actuado correctamente, sin embargo, consultó al senado, cámara que dio una resolución que dejaba las cosas tal y como estaban, aunque parecía inclinarse por la tesis de los diputados federales de ese Estado.

Al ocupar la presidencia el general Obregón, los mismos diputados volvieron a plantear el asunto. Obregón decidió no resolver él, sino derivar el problema hacia la Suprema Corte y plantear en los términos del artículo 105 constitucional una controversia entre el ejecutivo federal y el senado, argumentando que si bien el artículo 105 no atribuye expresamente al poder judicial federal la facultad de decidir controversias entre los poderes de la federación, se podía dar una interpretación extensiva a dicho precepto y la Suprema Corte podía decidir la controversia planteada. La Corte se declaró incompetente para conocer el asunto porque los poderes sólo pueden ejercer las facultades que la Constitución expresamente les señala y por tanto ni por analogía ni menos aún por ampliación de los términos del artículo 105, se podía concluir que la Corte pudiera conocer tal clase de asuntos, y que además se rompería el equilibrio entre los poderes dándose preeminencia al judicial.

Los problemas en el caso de Mújica continuaron y por ello el gobernador presentó su renuncia, pero el congreso no se la aceptó, sino le concedió licencia por un año. Al concluirse ese término y querer el general Mújica regresar al cargo de gobernador, la nueva legislatura local, que le era adversa, desaforó a éste y designó como gobernador interino a Sidronio Sánchez Pineda. Mújica se amparó ante el juez de distrito del Estado de Michoacán, y realmente su resolución dejaba las cosas tal y como se encontraban. Cuando el pleno de la Corte revisó el asunto en cuanto al fondo, resolvió que el problema implicaba básicamente una cuestión de garantías individuales y concedió el amparo a Mújica, quien

reasumió el gobierno de Michoacán, aunque al poco tiempo fue aprehendido y conducido a México, y como después estalló la rebelión de De la Huerta ya no fue posible una nueva presentación jurídica de este interesante y complicado caso que tiene tantas implicaciones de carácter constitucional.

Debe señalarse que es trascendente traer a colación, como lo hace González Avelar, estos casos del artículo 105 constitucional, que son pocos conocidos y que merecen mayor difusión.

En lo relativo a los diputados federales, el autor asienta que también ellos han recurrido a la Suprema Corte a causa de los resultados electorales o por la pérdida del carácter de legislador decretada por su propia cámara. La posición de la Corte ha sido la misma que en los casos de los municipios, gobernadores, legisladores y jueces locales. González Avelar repasa algunos casos sobresalientes de diputados federales desafortunados y recuerda el de Carlos Madrazo, que amén de lo comentado que fue, suscitó el problema de conocer si un diputado con licencia pierde su fuero, lo que la Suprema Corte consideró que no, con una serie de interesantes argumentos.

Las conclusiones a las que llega el autor de este meritorio ensayo son: a) contrariamente a lo que suele creerse y afirmarse, la Suprema Corte y el poder judicial de la federación sí se han ocupado en múltiples ocasiones de conocer *asuntos de naturaleza acusadamente política* a pesar de las limitaciones que al respecto tiene nuestro juicio de amparo, b) el poder judicial federal ha examinado dichos casos políticos porque también han implicado violaciones a las garantías individuales que la constitución contiene y no por el hecho de ser funcionario público se deja de disfrutar de dichas garantías, c) el examen de los casos políticos, por parte del poder judicial federal, se ha realizado como algo excepcional, como algo insólito que no tiene por qué repetirse, d) deben ensancharse otras vías, además del amparo, para que los tribunales federales conozcan asuntos políticos, como podría ser reglamentar las materias a que se refiere el artículo 105 constitucional, y admitir como verdaderas controversias entre poderes los casos previstos en las fracciones segunda y tercera del artículo 103, sin necesidad de la existencia de un particular individualmente perjudicado, y e) la Suprema Corte "está suficientemente pertrechada de facultades constitucionales y de experiencia como juzgadora para hacer frente a una vida cívica más rica" y por tanto, la Suprema Corte debe participar más activamente de las inquietudes de la república, para que "sea un poder para la nación y sus propósitos".

Ahora esperamos de la pluma del distinguido constitucionalista un

análisis similar al que ha realizado en este libro y que comprenda de 1957 a nuestros días.

Jorge CARPIZO

GONZÁLEZ-DELEITO, Nicolás, *La evolución histórica de la jurisdicción penal militar en España*, Madrid, 1979, 100 pp.

El tema no es nuevo en la bibliografía española, como acreditan las citas del propio autor, pero quizá no estaba tratado, sobre todo modernamente, con la precisión (aunque también con la concisión) del profesor González-Deleito. Esta monografía es su tesis doctoral en derecho, que mereció, en la Facultad de la Complutense, de Madrid, la nota de sobresaliente *cum laude*.

La brevedad del tratamiento de la materia no ha sido obstáculo para tan alta calificación, sin duda porque la base documental y la sistemática de la exposición compensan la falta de extensión. Posiblemente, tampoco la materia daba para más, puesto que atendido al título que la tesis lleva el autor ha podido prescindir de aspectos de derecho comparado, que no eran estrictamente necesarios, sujetándose sólo al derecho histórico y, en menos parte, a lo doctrinal.

El profesor González-Deleito, tras una introducción al tema, en la que destaca que desarrollarlo tiene "todo el riesgo y el misterio inicial de internamiento en una selva virgen", sobre todo cuando se hace, como él quiere, desde el doble punto de vista del historiador y del jurista, lo va desarrollando en la España primitiva y en la España romana, en la Edad Media, bajo los Reyes Católicos y la Casa de Austria, que califica como de "primeras ordenanzas generales"; la Casa de Borbón, o último periodo de Ordenanzas y era constitucional y de la codificación. Termina con unas conclusiones, a las que más adelante hemos de hacer referencia.

Dadas las muy escasas fuentes relativas al primero de los capítulos, la obra comienza a tener más interés cuando entra el autor en la Edad Media. Entonces, estudia el derecho penal militar más que en los fueros y cartas pueblas, carentes en general de contenido al efecto, en sus grandes textos legales: Fuero Juzgo, Fuero Real, Espéculo, Las Partidas, sin olvidar las Ordenanzas de Pedro IV de Aragón —y Cataluña— de 1369. Se plantea el problema de si existió en Castilla un Consejo Supremo de Guerra, con base en textos de Peña Cuéllar y Núñez de Castro, pero estima que no hay argumentos suficientes permisivos para optar en la cuestión.