

## AGRADECIMIENTOS

El profesor Manuel Aragón escribió alguna vez que las tesis doctorales, como en la que esta basada este libro, terminan siempre por ser obras colectivas. Por eso quisiera dedicar algunas líneas a agradecer a quienes han hecho posible esta publicación.

En primer lugar, a los profesores Manuel Aragón Reyes, Paloma Biglino Campos, Alejandro Saiz Arnaiz, Carla Huerta Ochoa y Cesar Aguado Renero, quienes integraron el tribunal que evaluó la tesis doctoral que defendí en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y a la que le otorgaron la calificación de sobresaliente *cum laude*. Para la elaboración de este libro he procurado tener muy en cuenta las críticas, comentarios y sugerencias formuladas durante el acto de defensa.

La tesis que da origen al libro fue reconocida con el Premio Nicolás Pérez Serrano 2017 del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) a tesis doctorales en Derecho Constitucional y con el Premio Extraordinario de Doctorado otorgado por la UAM. Agradezco infinitamente a quienes integraron el jurado de ambos premios. Los premios y el que ahora este trabajo vea la luz bajo el sello editorial de la prestigada colección «Estudios Constitucionales» del CEPC son un alto honor que me llena de motivación y compromiso para seguir desarrollando en el futuro investigaciones de calidad.

Buena parte del trabajo de investigación que está detrás de este libro fue posible gracias a la beca conjunta que me concedieron el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México, el existinto programa Alban de la Unión Europea y la Fundación Carolina de España para realizar mis estudios de doctorado en la UAM. Con la tesis y ahora con este libro espero comenzar a retribuir su generoso apoyo y la gran experiencia académica y de vida que con él me brindaron.

Agradezco el apoyo del profesor José Luis López González, quien fungió como asesor del trabajo de investigación del segundo año del doctorado. Tengo también una especial deuda de gratitud con el profesor Alfonso Ruiz Miguel quien, incluso antes de llegar a Madrid y durante toda mi estancia, fungió como mi tutor en la UAM.

Además de la estupenda biblioteca de la Facultad de Derecho de la UAM, este trabajo se benefició de estancias cortas de investigación que pude realizar en las bibliotecas del CEPC y del Tribunal Constitucional de España. Agradezco la oportunidad de realizar ambas estancias, así como el apoyo que durante ellas recibí del extraordinario personal de ambos servicios bibliotecarios. Ambas estancias de investigación, que fueron posibles gracias a las gestiones de Marian Ahumada, las realicé con el apoyo económico del Departamento de Derecho de la Universidad de Monterrey, en donde tuve la oportunidad de ser profesor a mi regreso a México. Especialmente agradezco a Jorge Manuel Aguirre y Magda Yadira Robles y a los colegas del Departamento, las muchas maneras en las que me apoyaron mientras coincidimos ahí.

En la Universidad de Monterrey primero y más recientemente en la Facultad Libre de Derecho de Monterrey y en el Tecnológico de Monterrey he tenido la fortuna de contar con entrañables estudiantes que en todo momento me han animado e inspirado a ser un mejor docente e investigador. No podría mencionarlos a todos, pero no puedo dejar de referirme a algunos que, mientras fueron mis becarios como Jorge Cervantes, Roberto Pérez y Ricardo Martínez, además me ayudaron con la recopilación de algunos datos y Cecilia Martínez incluso leyendo y retroalimentando los borradores iniciales de algunos capítulos.

Más reciente, he tenido el enorme privilegio de haber sido invitado a realizar una corta, pero muy fructífera, estancia como profesor visitante en el Área de Derecho Constitucional del Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica de la Facultad de Derecho de la UAM. Ahí, he podido presentar y recibir retroalimentación de este trabajo en el Seminario de Profesores del Departamento y dar los últimos retoques a este libro. Además de haberme brindado la oportunidad de integrarme durante algunas semanas a la extraordinaria comunidad académica del Departamento, algo por lo que estoy profundamente agradecido.

Agradezco también a mis compañeros de trabajo en Monterrey de ese lugar mágico que es el CEEAD, empezando por su director, Luis Fernando Pérez Hurtado, cuyo apoyo fue determinante para terminar la tesis y ahora para concluir este libro. En esta última etapa, ha sido también crucial el apoyo de mi equipo de trabajo más cercano, integrado por personas extraordinarias y muy talentosas, que han sabido sacar adelante el trabajo y que me han hecho posible y fácil traba-

jar a distancia en aquellos momentos en los que me he tenido que ausentar para concluir este libro. Estoy muy agradecido por ello con Gabriela Talancón, Lydia Cavazos, Hedilberto Rivera, Xavier Moyssén, Ana Fernanda Flores, Rosalba González, Dimna Mireles y, muy especialmente, con Sofía Flores.

Esta trabajo tiene una profunda deuda intelectual con dos personas. En primer lugar, con Ana Laura Magaloni, quien fungió en los hechos como codirectora de la tesis que dio origen al libro. Su visión global sobre el sistema de justicia mexicano y, particularmente, sobre el rol que dentro de él juega y debe jugar la Suprema Corte me han resultado sumamente esclarecedores y en su momento me permitieron identificar la historia que quería contar en este trabajo.

Y, desde luego, con Marian Ahumada, quien desde un inicio confió en este proyecto y aceptó dirigirlo. La claridad con la que observa la enigmática relación entre justicia constitucional y democracia ha sido algo que he admirado de ella desde que leí, aun sin conocerla, *La jurisdicción constitucional en Europa*, lo que en buena medida me llevó a buscar su dirección. A lo largo de la realización de este trabajo me he podido beneficiar enormemente de esa óptica y de sus amplísimos conocimientos sobre la democracia y el funcionamiento de la justicia constitucional en el mundo. Le agradezco, entre muchas otras cosas, su paciencia infinita y continua motivación para llevar esto hasta el final. Pero sobre todo el brindarme su amistad, lo que aprecio por sobre cualquier otra cosa.

Finalmente, quisiera agradecer el ejemplo y el apoyo que siempre he recibido de mis padres, Gustavo y Amanda, de mis hermanos, Astrid y Gustavo, de mis amigos y familia política, especialmente, de mi tía María Amparo. El apoyo de todos ellos ha sido crucial, sobre todo en los no tan buenos momentos que hemos vivido como familia en estos años.

Este libro no hubiera sido posible sin el amor y apoyo incondicional de mi esposa Eugenia. Su ejemplo de vida impidió que me diera por vencido en muchos momentos de flaqueza en los que estuve tentado a abandonar esta investigación y me dio la motivación necesaria para retomarla todas las veces que fue necesario para poder llegar al momento de escribir estas líneas. Es por ello que también este libro, como en su momento la tesis, está dedicado a ella y a nuestro hijo Eduardo, quien se nos unió en el camino. Él ha dotado de mayor plenitud y dicha a nuestras vidas y es una fuente constante de inspiración y motivación para superar cualquier reto y no dejar de perseguir nuestros sueños hasta al alcanzarlos. La tesis, y ahora este libro, son testimonio de todo ello.

Madrid, diciembre de 2019



## PRÓLOGO DE MARIAN AHUMADA RUIZ

En este libro, Eduardo Román examina el recorrido singular de la justicia constitucional en México. Sitúa el foco de atención en el modo en que se produce su acomodo y ajuste con el proceso de transición a la democracia, su desenvolvimiento práctico, los titubeos en el diseño y el replanteamiento del modelo, los perfiles en tensión que lo caracterizan, para valorar la contribución de esta institución a la consolidación democrática. Es, al mismo tiempo, un libro sobre las edades, o las vidas, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tanto que órgano protagonista y culminante del sistema de justicia constitucional mexicano. Ambas lecturas resultan del máximo interés y me atrevo a sugerir que es precisamente en esta doble trama, tan bien entrelazada, donde radica el especial atractivo y originalidad de esta obra. No es un libro de historia, pero la perspectiva cronológica, con la propuesta de análisis ordenado por fases o períodos —que se corresponden con las edades de la Suprema Corte—, es decididamente eficaz para ofrecer una panorámica completa de la evolución de la justicia constitucional en el país, compleja y fluctuante como también lo es la evolución del propio sistema político.

El caso de México desafía un buen número de convenciones académicas tanto en lo relativo a las pautas de las transiciones a la democracia, como a las fórmulas para la introducción, diseño y regulación de los sistemas de justicia constitucional en nuevas democracias constitucionales. En lo que se refiere al periplo de la transición, este país, como recuerda el autor del libro, no encaja en el esquema del «nuevo comienzo», favorito de los transitólogos y gratificadamente simplificador. Hay desde luego un proceso de democratización, pero se pone en marcha en distintos tiempos y con distintos ritmos, no afecta a todas las instituciones a la vez ni por igual, se acelera en algunos momentos y, a la postre, va a tener un efecto transformador de las principales instituciones del sistema constitucional sin demolerlas. Las características peculiares

del régimen autoritario previo son determinantes de la especialidad de la transición. Como se verá, las variadas refundaciones por las que atraviesa la Suprema Corte, algunas con reflejo en la Constitución y otras no, son representativas del modo en que tienen lugar los cambios, a veces planeados, a veces distintos de los pretendidos, muchas veces inducidos por cambios que afectan a otras instituciones. Si la transición es diferente, lo que sucede con la justicia constitucional queda aún más al margen de la norma. El relato aceptado es que la justicia constitucional se convierte en una institución característica de las democracias constitucionales que se establecen después de la Segunda Guerra Mundial. Como afirmaría Cappelletti, no hay país que salga de una guerra o de un régimen autoritario que no recurra a ella como la mejor vía para alejar a los demonios del pasado. Hoy, con la experiencia acumulada, sabemos más de las posibilidades y las limitaciones de la justicia constitucional que en los años setenta, cuando Cappelletti escribía. Pero de lo que no hay duda es de que en el relato estándar de la justicia constitucional no se contempla la posibilidad de una justicia constitucional predemocrática. No me refiero a las exploraciones sobre «antecedentes históricos», tan del gusto de los juristas aficionados a la historia, sino al supuesto de una justicia constitucional en funcionamiento, previa al proceso de democratización y que, por tanto, también va a resultar afectada por este y al mismo tiempo va a influir en él. Esta es una situación que se da en México, y de esta circunstancia, como resalta en estas mismas páginas Ana L. Magaloni, se derivan una variedad de claves para comprender algunos «resabios», o sesgos de comportamiento visibles en el modo de ejercicio de la jurisdicción, de argumentar y decidir de la Suprema Corte del período de la transición. Si alguien está tentado de zanjar el asunto sugiriendo que sin democracia no puede haber verdadera justicia constitucional, digamos simplemente que la cuestión es algo más complicada cuando nos situamos en la época de los sistemas constitucionales anteriores a la Segunda Guerra mundial. Bajo la Constitución Mexicana de 1917, con jurisdicción constitucional, se había instalado un sistema autoritario. Estados Unidos tenía una constitución todavía más vieja, con *judicial review* y bajo ella se había instalado un sistema no autoritario. Sin embargo, es posible que los ciudadanos negros, sujetos todavía en los años treinta a las leyes estatales del Jim Crow, no apreciaran especialmente la diferencia. Lo único que quisiera plantear, es que aunque hoy tengamos bien establecida la conexión entre jurisdicción constitucional y democracia, y demos por supuesto que la jurisdicción constitucional, si funciona, refuerza la democracia, hubo una época en la que esto no era exactamente así. Respecto de los Estados Unidos, que es un caso abundantemente estudiado, nadie discute que hay justicia constitucional

desde el siglo XIX, pero también está aceptado que hay una diferencia cualitativa entre la judicial review anterior al New Deal y la que impulsa la revolución de los derechos civiles desde finales de los años cincuenta y se toma en serio, por fin, la garantía de los derechos políticos. La historia de la justicia constitucional en México tiene igualmente una línea de continuidad vinculada a la ininterrumpida vigencia de la centenaria constitución y en este libro no se pasa por alto la atribulada parte primera de esa historia. Creo que con buenos argumentos, como se verá, el autor considera importante atender a esta primera época para comprender ciertas características del proceso de transición, y también para explicar por qué en México, atendiendo a la constitución federal, tienen plaza todas las discusiones sobre la auténtica misión y el mejor diseño de la justicia constitucional —de alcance restringido o amplio, más orientado al control abstracto de leyes o a la defensa de los derechos, centralizado, limitadamente difuso o abiertamente descentralizado—, y todo ello sin que nunca llegue a tomar cuerpo la decisión de crear un Tribunal Constitucional como órgano separado de la Suprema Corte. En la lectura de la historia de la Suprema Corte que este libro contiene, resulta fascinante la capacidad de supervivencia y adaptación de esta institución. Aunque seguramente no sea trasladable aquí lo que respecto de los países postcomunistas de Europa se describe como «la lucha por la justicia constitucional», me parece que no hay exageración en leer el relato sobre la Suprema Corte en clave de lucha institucional. Un pugna por ganar, afirmar y preservar su independencia orgánica frente al poder político, antes de estar en condiciones de presentarse como una instancia suficientemente fuerte y autónoma, y de cara a los ciudadanos, neutral, capaz de asumir la función de tribunal constitucional y, en ese papel, actuar como árbitro aceptado para la solución de controversias constitucionales y como valedor último de los derechos fundamentales. A partir de cierto momento, según se desprende de la serie de casos fundacionales de los que se da cuenta en este libro, se hace evidente la genuina preocupación de este tribunal por afirmar una legitimidad no solo formal-legal, sino también social.

He indicado antes que el libro que el lector tiene ante sí no es un libro de historia de la justicia constitucional en México. Tampoco es un libro de orientación politológica sobre el juego del poder político y la justicia constitucional, aunque el autor también utiliza enfoques y herramientas procedentes de esta disciplina que ha producido obras muy relevantes sobre el poder judicial en México. El libro es el resultado de una investigación desde el derecho constitucional, y de derecho constitucional de la mejor calidad. Así lo juzgó el tribunal de prestigiosos constitucionalistas que otorgó la máxima calificación

a la tesis doctoral en que se basa, y así lo reconoció la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid destacando esta tesis entre todas las leídas en el curso académico al conferirle el premio extraordinario de doctorado. Ahora, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, además de concederle el Premio Nicolás Pérez Serrano, contribuye de la mejor manera a su difusión publicándolo en esta selecta colección.

Confío en que este sea el inicio de un largo viaje para un libro que hace una extraordinaria aportación a los estudios de Derecho Constitucional Comparado. La tradicional fama dudosa de esta disciplina —que conoce ahora, al calor de la globalización y el gusto por los viajes académicos, pero también gracias a una academia cada vez más cosmopolita, un esplendoroso renacimiento—, se ha debido a que con alguna frecuencia bajo esta etiqueta se presentan estudios descriptivos y superficiales, no siempre actuales ni precisos, con panorámicas ligeras, que facilitan comparaciones discutibles y de escasa utilidad o, peor, fijan clichés o lugares comunes equivocados. Hay siempre una dificultad en conocer cómo funciona un sistema extranjero o cómo opera en la realidad determinada institución de otro país si no se estudian «en el contexto». Pues bien, esta obra nos proporciona los datos cruciales para conocer «en contexto» el sistema de justicia constitucional mexicano. No solo eso, por su enfoque y planteamiento sitúa las discusiones en torno a este sistema en el marco teórico más amplio del Derecho constitucional comparado, que Eduardo Román conoce muy bien. Cuando estaba redactando su tesis, le pedí que escribiera pensando también en los lectores que no somos juristas del país y creo que ese ejercicio está cumplido de manera admirable. El autor siempre ha reconocido la deuda intelectual que tiene contraída con la extraordinaria constitucionalista que es mi admirada y querida colega Ana L. Magaloni. Por mi parte no tengo duda de que la presentación crítica pero siempre objetiva de las cuestiones de las que trata este libro, sin hurtar las que pueden suscitar polémica, le debe mucho a tan benéfica influencia.

Ojalá este libro ejemplar en la forma de tratamiento y estudio de un sistema de justicia constitucional inspire estudios similares de otros sistemas de justicia constitucional, incluido el español.

Madrid, septiembre 2020

Marian AHUMADA RUIZ

## PRÓLOGO DE ANA LAURA MAGALONI KERPEL

La historia de la justicia constitucional en México es particularmente *sui generis*. En México, a diferencia de lo que sucedió en la región, la justicia constitucional no nació con el proceso de democratización del país de fines del siglo pasado. Nuestro juicio de amparo surgió con la Constitución de 1857. En ese tiempo, la justicia constitucional era un institución bastante desconocida. Se trataba, como señala Marian Ahumada, de «una peculiaridad (norte)americana»<sup>1</sup>. En ese tiempo, México estaba atento a lo que sucedía en el constitucionalismo del país vecino y, por eso, la Constitución de 1857 estableció el juicio de amparo, como un instrumento de defensa del ciudadano frente a posibles violaciones a sus derechos fundamentales por parte de cualquier autoridad.

La característica *sui generis* de la justicia constitucional mexicana es que, por varias décadas, funcionó en contextos políticos para los que no está pensada esa institución. Nuestro juicio de amparo ha existido a lo largo de la turbulenta historia política de mediados del siglo XIX hasta la fecha. En este sentido, la definición de para qué sirve y a quién protege la justicia constitucional mexicana depende centralmente del momento político del que estemos hablando.

No obstante, si tuviera que destacar un sello distintivo de nuestra justicia constitucional actual, que la distingue de lo que sucedió en Europa, en Estados Unidos y en América Latina, es que nuestro juicio de amparo funcionó por varias décadas en un régimen político autoritario. Ello es una contradicción: un régimen autoritario con jueces facultados para hacer valer los límites constitucionales al ejercicio del poder. ¿Cómo funcionó esa contradicción en términos prácticos?

---

<sup>1</sup> *La jurisdicción constitucional en Europa*, Thomson-Civitas, Madrid, España, 2005, pág. 17.

Con democracia o sin ella, desde 1917 hasta la fecha, nuestra Constitución siempre ha tenido todos los elementos propios de una constitución democrática: un catálogo de derechos fundamentales (que se llamaban garantías individuales), división de poderes, federalismo, elecciones y renovación periódica de los poderes, un poder judicial independiente y, lo más sorprendente, un sistema de justicia constitucional para que los ciudadanos puedan hacer valer jurisdiccionalmente sus derechos fundamentales frente a la autoridad. ¿Qué significó para los jueces interpretar ese texto constitucional en un contexto político autoritario? Esta pregunta es clave para entender los desafíos más importantes de nuestra Suprema Corte hoy y a lo largo de la transición y consolidación democráticas.

Nuestros jueces constitucionales, en la era autoritaria, tuvieron que aprender a eludir las cuestiones de fondo y dedicarse a encontrar razones de forma para no estudiar el asunto. En las décadas de los 80 y 90, 2 de 3 juicios de amparo terminaban por supuestas deficiencias formales de la demanda. Es decir, en juzgados de distrito, el 70% de los juicios de amparo se sobreesían. Imperaba lo que Layda Negrete y yo hemos identificado como «la política judicial de decidir sin resolver».<sup>2</sup> Así, durante varias décadas, la justicia constitucional mexicana se adaptó a la dinámica de un régimen autoritario decidiendo los asuntos por razones de forma y no de fondo. Ello permitía a todos saber que la verdadera «ventanilla» para resolver los conflictos constitucionales con la autoridad estaba en otro lado, no en los tribunales. Los límites al poder en un régimen autoritario son centralmente políticos y no jurídicos.

Durante casi todo el siglo pasado, la arquitectura argumental del derecho constitucional mexicano tuvo que ser ligera, llena de formalismos, de frases retóricas con poca sustancia, de falacias argumentativas para eludir el estudio de los problemas constitucionales de fondo. Desapareció de las demandas y las sentencias el lenguaje de la constitución sustantiva, de esa que establece los principios y valores de un régimen democrático; aquella que coloca a la libertad y la igualdad de los ciudadanos como los ejes centrales de la organización del poder. Ese lenguaje axiológico se esfumó de las claves argumentativas de los abogados, los jueces y los ministros de la Suprema Corte. De ahí venimos. Esa es nuestra herencia institucional y nuestro mayor desafío.

La «nueva» justicia constitucional, esa que surge con la reforma de 1994, nace con el reto de vencer las inercias de su pasado autoritario. Los jueces constitucionales y los litigantes, a lo largo de los últimos 25 años, han tendido

---

<sup>2</sup> «El Poder Judicial y su política de resolver sin decidir», *Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Jurídicos del CIDE*, núm. 1, 2000.

que ir aprendiendo, poco a poco y de manera bastante heterogénea, una nueva retórica; la retórica de la justicia constitucional en clave democrática. Poco a poco y todavía de forma incompleta, en México ha surgido una forma distinta de argumentar el derecho y de construir sentido y significado de las normas constitucionales. La tensión entre el pasado autoritario y el presente democrático ha sido una constante en la actividad de nuestros jueces constitucionales y, en particular, de la dinámica de nuestro máximo tribunal. Ello es lo que distingue la justicia constitucional de México de la de Europa, Estados Unidos y la a de la inmensa mayoría de los países de la región.

En efecto, a diferencias del Tribunal Constitucional español o de la Corte Constitucional colombiana que fueron creados para afianzar los cimientos de normativos y las bases constitucionales de un nuevo régimen político de tipo democrático, la refundación de la Suprema Corte mexicana tuvo su origen en las postrimerías del régimen autoritario. Es decir, la Suprema Corte, producto de la reforma constitucional de 1994, no fue configurada para romper con el pasado autoritario, sino, por el contrario, su función parecería haber estado encaminada a encontrar un equilibrio entre el pasado y el futuro, entre la continuidad con el paradigma de interpretación constitucional propio del pasado autoritario y el cambio de paradigma y de retórica jurídicas propio de la nueva democracia.

El libro de Eduardo Román González, *Justicia Constitucional y democracia en México* nos da un espléndido panorama de esta fascinante historia. Nos cuenta las características *sui generis* de la transición y consolidación democrática en México y el papel que jugó la Suprema Corte. El énfasis de este libro está en el periodo en que la justicia constitucional mexicana se transformó para facilitar la transición y consolidación democráticas en México a fines del siglo XX y principios del XXI. Eduardo Román analiza con rigor e inteligencia cómo va cambiando, lentamente, el papel de la Suprema Corte, al tiempo que se diluía el régimen autoritario y nacía una democracia. La característica distintiva de esta transición es que nunca existió una ruptura abrupta con el pasado.

En una primera fase, como analiza Román González, la Suprema Corte se convirtió en la principal instancia para pacificar el tipo de conflictos que, por muchos años, se resolvieron a través de los mecanismos informales propios de un sistema político de partido hegemónico. Con ello, la Suprema Corte facilitó el cambio político en el país. Sin embargo, como bien analiza Eduardo Román, el rol de cualquier Tribunal Constitucional, y la Suprema Corte de México no es la excepción, es dinámico: conforme se consolida la democracia y se fueron eliminando los principales rasgos del sistema autoritario, la Supre-

ma Corte se fue moviendo gradualmente hacia la agenda la protección de derechos humanos.

Este cambio fue particularmente importante con la reforma constitucional materia de derechos humanos de 2011. Los efectos de esa trascendental reforma se siguen observando todos los días en el litigio constitucional y en las sentencias de los ministros y los jueces federales. El libro de Eduardo Román da cuenta de todo ello de manera inteligente, puntual y con el análisis específico de algunas sentencias paradigmáticas.

La premisa central que subyace al libro de Eduardo Román es que para entender justicia constitucional mexicana de hoy tenemos que conocer bien donde viene. Este libro nos da un panorama amplio, muy bien documentado y con una perspectiva profunda y de derecho comparado de lo que ha sido y lo que tiende a ser la justicia constitucional en México. Este libro es, sin lugar a duda, una referencia obligada para los estudiantes, jueces y abogados interesados en entender cómo es que la Constitución mexicana se ha convertido en el parámetro normativo para resolver los conflictos entre poderes y entre los ciudadanos y sus autoridades. Me siento muy honrada de prologar el libro que ha sido la Tesis Doctoral del autor y que estoy segura será una referencia obligada para los estudiosos del derecho constitucional mexicano.

Ciudad de México, septiembre 2020

Ana Laura MAGALONI KERPEL

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación se centra en las transformaciones del sistema de justicia constitucional y el papel de la Suprema Corte durante la transición y consolidación democrática en México. Conforme el proceso de democratización mexicano avanzó, el sistema de justicia constitucional se fortaleció y la Suprema Corte adquirió un mayor protagonismo sin afectar sustancialmente —hasta ahora— el funcionamiento del proceso democrático.<sup>1</sup>

Aunque centrado en el caso de México, el trabajo contiene referencias a casos de otros países, pues pretende inscribirse en una discusión más amplia, de dimensiones globales, sobre el por qué y el para qué de la justicia constitucional en contextos de transición y consolidación democrática. Una discusión que ha iniciado con motivo del fenómeno observado particularmente desde de la «tercera ola de democratización», consistente en el establecimiento de nuevos sistemas de justicia constitucional en el marco de procesos de transición a la democracia.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Para efectos de este trabajo utilizaré «Suprema Corte» o «Corte» para referirme a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. Asimismo, es pertinente aclarar que al referirme a la «justicia constitucional» utilizo la acepción amplia propuesta por el profesor Manuel Aragón, entendida como «toda la actividad judicial de aplicación de la Constitución, ya sea realizada por tribunales especializados o por tribunales ordinarios, ya sea practicada de manera concentrada o difusa» (ARAGÓN, M., «Justicia constitucional en el siglo XX. Balance y perspectivas en el umbral del siglo XXI», en: VV.AA., *La Ciencia del Derecho durante el Siglo XX*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1998, p. 166).

<sup>2</sup> Es bien sabido que la agrupación de los procesos de transición a la democracia en «oleadas» corresponde a Samuel P. Huntington, para quien una ola de democratización «es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período» (HUNTINGTON, S., *La tercera ola*.

Esta discusión a su vez se inscribe en una de mayores dimensiones sobre los factores y los actores que juegan a favor del establecimiento de un régimen democrático y que ha despertado un enorme interés, sobre todo, en el ámbito de la Ciencia Política. Así como en la relativa a los cambios constitucionales asociados al establecimiento de una nueva democracia, de la que se ha ocupado también un amplio sector del Derecho Constitucional Comparado.<sup>3</sup>

Se trata, por lo tanto, de un fenómeno que ha sido abordado desde distintos enfoques. Algunos lo han visto como un fenómeno de expansión del Poder Judicial; otros desde la perspectiva de la intromisión de la justicia en el ámbito político —lo que se ha denominado «judicialización de la política»—;

---

*La democratización a finales del siglo XX*, trad. Josefina Delgado, Paidós, Barcelona, 1994, p. 26). De acuerdo con este autor, a la fecha en que publica su obra (1991) habían ocurrido tres olas de democratización: la primera entre 1828 y 1926 en la cual se desarrollan instituciones democráticas en un gran número de países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Suiza, Italia, Argentina, etc.); la segunda entre 1943 y 1962, que trajo la democracia a diversos Estados después de la Segunda Guerra Mundial (Alemania Occidental, Italia, Austria, Japón, Uruguay, Brasil, Costa Rica, etc.) y la tercera ocurrida a partir de 1974, que ha resultado la más numerosa de todas (aproximadamente treinta países de Europa, Asia y América) y que ha significado un movimiento universal hacia la democracia (*vid.*, *Ibid.*, pp. 26-36). En *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases* (Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 7-8) Tom Ginsburg, se refiere a que más de 70 países introdujeron o reformaron sustancialmente sus sistemas de justicia constitucional durante la segunda mitad del siglo xx, la mayoría de ellos en el marco de procesos de transición a la democracia.

<sup>3</sup> Del interés —podríamos decir, incluso, fascinación— de la Ciencia Política por el estudio de las transiciones, especialmente las ocurridas después de la Segunda Guerra Mundial, dan cuenta una gran cantidad de trabajos. Por mencionar solo algunos de los más significativos: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. y WHITEHEAD, L. (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, trad. Jorge Piatigorsky, Paidós, Barcelona, 1994, 4 vols; LINZ, J. J. y STEPAN, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1996; LINZ, J. J. y LIPSET, S. M. (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1989, 4 vols.; HUNTINGTON, S., *op. cit.*, nota 2 (Introducción), entre otros. En el ámbito del Derecho Constitucional Comparado es representativo el artículo de ACKERMAN, B., «The Rise of World Constitutionalism» (en: *Virginia Law Review*, 83, 1997, pp. 771-797), así como diversos trabajos sobre elaboración de nuevas constituciones (*constitution-making*) en contextos de transición como los de BARBER, S. A. y GEORGE, R. P., (eds.), *Constitutional Politics. Essays on Constitution Making, Maintenance, and Change*, Princeton University Press, Princeton, 2001 y el de ELSTER, J., «Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process», en: *Duke Law Journal*, 2, vol. 45, noviembre, 1995, pp. 364-396.

otros más tratando de identificar y explicar los cambios ocurridos a sistemas de justicia constitucional y su comportamiento en contextos de democratización; o también quienes han visto a esta «institución propia de las nuevas democracias» como la «coronación del Estado de Derecho».<sup>4</sup>

No parece posible sostener que uno de esos enfoques sea más correcto que otro. Por el contrario, se complementan porque ofrecen perspectivas desde distintos ángulos de un fenómeno que es multidimensional y que no tiene, por lo tanto, una explicación única. Y, por ende, el tenerlos en cuenta —como es en el caso de trabajo— enriquece la manera de abordar un caso concreto, como el de México y su Suprema Corte.

El análisis del caso mexicano puede aportar aspectos interesantes a esta discusión global. México combina una serie de elementos que resultan atípicos entre los casos latinoamericanos de la tercera ola, como son el tipo de régimen autoritario que se abandonó, la forma en que se dio el proceso de transición y las características del sistema de justicia constitucional.

En el capítulo I se busca contextualizar la situación previa al inicio de la transición democrática. Se analiza en primer lugar las características del régimen autoritario que estuvo presente en México durante buena parte del siglo XX, partiendo de su formación y de las principales herramientas de control que fue desarrollando.

---

<sup>4</sup> La primera cita es de RUBIO LLORENTE, F., «Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa», en: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, 2ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 544. La segunda corresponde a GARCÍA PELAYO, M., «El “status” del Tribunal Constitucional», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1, enero-abril, 1981, p. 18. Sobre la concepción de expansión del Poder Judicial, *vid.* TATE, N. y VALINDER, T. (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, Nueva York y Londres, 1995. Sobre judicialización de la política, *vid.* SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L. y ANGELL, A. (eds.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005 y GUARNIERI, C., PEDERZOLI, P., *Los jueces y la política. Poder Judicial y Democracia*, Taurus, Madrid, 1999. Sobre los cambios realizados a sistemas de justicia constitucional y su operación en nuevas democracias, *vid.*, para una perspectiva general: GLOPPEN, S.; GARGARELLA, R. y SKAAR, E. (eds.), *Democratization and the Judiciary. The Accountability Function of Courts in New Democracies*, Frank Cass, Londres y Portland, 2004; sobre contextos geográficos específicos *vid.* GINSBURG, T., *op. cit.*, nota 2 (Introducción); SADURSKI, W., *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, Dordrecht, 2008 y del mismo autor *Constitutional Justice East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in A Comparative Perspective*, Kluwer Law International, La Haya, 2002; y SCHWARTZ, H., *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, University of Chicago Press, Chicago, 2000.

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos que transitaron a la democracia en el último cuarto del siglo XX y en los cuales prevalecieron las dictaduras militares y personalistas, el régimen autoritario que existió en México durante casi todo ese siglo fue un sistema de partido hegemónico.<sup>5</sup> En este sentido, el caso mexicano guarda más similitudes con los países de Europa Central y del Este que transitaron a la democracia a partir de la caída del partido comunista. El régimen autoritario mexicano se caracterizaba por la existencia de un partido hegemónico y un Presidente con enorme poder. El Presidente en turno era el líder natural del partido, lo que facilitaba el control de amplios sectores sociales y de prácticamente todas las instituciones del Estado, incluidas aquellas que pudieran fungir como contrapeso al Presidente.

En ese sentido, se abordan las características que durante esta etapa guardaba el sistema de justicia constitucional y su funcionamiento en el contexto del régimen autoritario. Esto me parece importante para entender algunas lógicas del diseño y del comportamiento de actores clave del sistema, como la Suprema Corte, durante este periodo. Pero también para entender mejor algunos de los cambios que se realizaron al sistema en el contexto de la transición, así como para comprender por qué la Suprema Corte no asumió un papel protagónico en el proceso de transición democrática.

Una transición —nos han dicho O'Donnell y Schmitter— es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro, el cual está delimitado «de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria».<sup>6</sup> Lógicamente se habla de transición a la democracia cuando la salida de dicho proceso es el establecimiento de un régimen de corte democrático.

Aunque se trata de procesos complejos que no necesariamente se desarrollan en forma lineal ni siguiendo etapas sucesivas perfectamente identificables<sup>7</sup>, la definición de O'Donnell y Schmitter permite fijar el punto de partida

---

<sup>5</sup> Para un panorama general de los tipos de autoritarismo en América Latina, puede verse O'DONNELL, G., «Introducción a los casos latinoamericanos», en O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. y WHITEHEAD, L. (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, trad. Jorge Piatigorsky, Paidós, Barcelona, 1994, vol. 2, pp. 15-36 y, desde luego, las distintas colaboraciones sobre casos concretos que aparecen en ese volumen.

<sup>6</sup> O'DONNELL, G. y SCHMITTER, P.C., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, trad. Jorge Piatigorsky, Paidós, Barcelona, 1994, vol. 4, p. 19.

<sup>7</sup> Vid. WHITEHEAD, L., «The Drama of Democratization», en: *Journal of Democracy*, 4, vol. 10, octubre, 1999, p. 84. En este sentido, resulta relevante la crítica de Carothers a lo

de la transición en el inicio de la disolución del régimen autoritario. Siguiendo esta definición, para efectos de este trabajo y estando consciente que es algo que sigue siendo objeto de debate en México, se parte de que el inicio de la transición democrática mexicana comienza a manifestarse entre el final de la década de los sesentas con las primeras grandes expresiones de inconformidad social y principios de la década de los setentas con las primeras reformas electorales que permitirán inyectar un mayor pluralismo al sistema político. Es ahí donde comienzan a advertirse las primeras fracturas del régimen autoritario.

En el capítulo II se aborda la transformación del sistema de justicia constitucional en el marco del proceso de transición democrática. En primer lugar, se explica cómo se fueron dando los cambios políticos, en qué consistieron las principales reformas y cómo la pluralidad política fue ganando terreno hasta llegar al final del régimen con la derrota del PRI en las elecciones presidenciales de 2000.

A finales de la década de los sesentas y principios de la de los setentas inició un proceso de transición del tipo de los que Huntington ha llamado procesos de «transformación», o de lo que otro sector de la Ciencia Política ha llamado procesos de «liberalización». A grandes rasgos este tipo de procesos se caracterizan por una serie de cambios que favorecen una mayor pluralidad política, pero que son controlados por el propio régimen autoritario, siendo en algunos casos —como el de México— procesos que se van dando a cuentagotas.<sup>8</sup>

Lo anterior pone de manifiesto una de las principales características del proceso de transición: que se trató de un proceso controlado y guiado casi hasta el final por el propio régimen autoritario. Esto explica el lento ritmo en el que se fueron dando los cambios —y, por lo tanto, el amplio periodo que abarca la transición mexicana—, pero también los efectos limitados y contro-

---

que denomina el «paradigma de la transición» (*transition paradigm*), precisamente en el sentido de que las transiciones no necesariamente siguen la secuencia de etapas que sugiere la doctrina —apertura del sistema, caída del régimen y consolidación— y que incluso algunos casos de la tercera ola han seguido una secuencia casi inversa (*vid.* CAROTHERS, T., «The end of the transition paradigm», en: *Journal of Democracy*, 1, vol. 13, enero, 2002, pp. 5-21). Se trata de una postura que ha despertado un intenso debate, el cual puede verse, por ejemplo, en los trabajos publicados en el *Journal of Democracy*, 3, vol. 13, julio, 2002, dedicado precisamente a debatir el *transition paradigm*, a partir del artículo de Carothers.

<sup>8</sup> Para profundizar en este tipo de transiciones puede verse, entre otros: *Ibid.*, pp. 22-23; HUNTINGTON, *op. cit.*, nota 2 (Introducción), p. 120 y LINZ Y STEPAN, *op. cit.*, nota 3 (Introducción), p. 3.

lados que se esperaba de dichos cambios. Como explica O'Donnell, cuanto mayor sea el control que el régimen ejerza sobre el proceso de transición, mayor habrá de ser el tiempo que éste dure, pues el régimen preferirá un proceso gradual, «garantizado contra riesgos de “saltos al vacío”». <sup>9</sup>

No existe, pues, en la transición mexicana un momento de nuevo comienzo como el que Ackerman identifica en otros países. No se expidió en ningún momento del proceso una nueva Constitución que emergiera «como un indicador simbólico de una gran transición en la vida política de una nación». <sup>10</sup> En el caso mexicano han coexistido normas propias del contexto autoritario, con otras más acordes con un escenario democrático.

En casos como el de México donde el gobierno autoritario controla el proceso de transición puede resultar paradójico que éste se autolimita estableciendo o fortaleciendo un sistema de justicia constitucional. Sin embargo, no hay que perder de vista que, como bien lo explica Elster, el establecimiento de límites constitucionales al ejercicio del poder no siempre es un ejercicio de autolimitación de quien se encuentra en el poder, sino que en ocasiones lo que se busca es «restringir los intereses de los agentes políticos futuros». En términos similares, Przeworski ha señalado que, en contextos de incertidumbre política como los que se viven en las transiciones a la democracia, es probable que las fuerzas políticas opten por crear instituciones que introduzcan controles y contrapesos al ejercicio del poder y maximicen la influencia política de las minorías. <sup>11</sup>

Una vez establecidos los rasgos generales del proceso de transición, en el capítulo se aborda, en segundo lugar, la transformación realizada al sistema de justicia constitucional haciendo particular énfasis en la reforma constitucional de 1994. En esta reforma, tomando como referencia al modelo europeo de justicia constitucional, se perfiló a la Suprema Corte como una especie de tribunal constitucional. Asimismo, se analiza cómo a partir de dicha reforma se realiza una renovación total de sus integrantes y cómo mediante los procesos de renovación que vinieron en los años posteriores la composición de la

---

<sup>9</sup> O'DONNELL, G., «Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario», en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Paidós, Buenos Aires, 1997, p. 204.

<sup>10</sup> ACKERMAN, *op. cit.*, nota 3 (Introducción), p. 778.

<sup>11</sup> PRZEWORSKI, A., *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, trad. Mireia Bonfill, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 149-150. La cita de ELSTER, J., es de su libro *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, trad. Jordi Mundó, Gedisa, Barcelona, 2002, p. 180.

Corte se ha vuelto más diversificada en cuanto al perfil profesional de sus integrantes.

En este apartado se intenta puntualizar cómo las características del régimen autoritario y del tipo de transición democrática ocurrido en México influyeron en el rediseño del sistema de justicia constitucional que se realiza en los últimos años del periodo de transición. Y cómo este nuevo diseño y el contexto político de dominación del régimen que se mantuvo hasta el final de la transición condicionaron el funcionamiento del sistema.

Este capítulo es importante no sólo para entender de qué manera cambió el sistema de justicia constitucional en el contexto de la transición democrática, sino también para comprender el contexto en el que comienzan a operar sus actores, principalmente la Suprema Corte, en el nuevo escenario democrático. Esto permite advertir los condicionamientos de diseño y de contexto que evitaron un mayor protagonismo de la Suprema Corte en la etapa final del proceso de transición.

Una vez concluida la transición inicia la etapa que suele denominarse de consolidación democrática, aunque no siempre es fácil identificar con precisión el final de una etapa y el inicio de la otra. Linz y Stepan han intentado resolver esta dificultad proporcionando el concepto de «transición democrática completada» (*completed democratic transition*). De acuerdo con estos autores, la transición se encuentra completada cuando se ha alcanzado un acuerdo suficiente sobre los procedimientos políticos para elegir a los nuevos gobernantes; cuando el poder del gobierno es resultado directo del voto libre y popular; cuando dicho gobierno tiene *en los hechos* la autoridad suficiente para generar nuevas políticas y, finalmente; cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial creados por la nueva democracia no comparten dichos poderes con otros actores.<sup>12</sup>

La consolidación democrática es, por su parte, un proceso de cambios institucionales y de actitudes a través de los cuales la democracia se legitima en forma extensa y profunda entre los ciudadanos, de tal manera que vuelve más difícil el regreso a un régimen no democrático. En todo caso, se trata de un concepto que supone la existencia de ciertas condiciones mínimas para el funcionamiento de una democracia que requieren ser arraigadas, persiguiendo como ideal el que la democracia sea, como señalan Liz y Stepan, el único juego a seguir (*the only game in town*).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> LINZ y STEPAN, *op. cit.*, nota 3 (Introducción), p. 3.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 5. La definición de consolidación democrática la tomo de DIAMOND, L., «Toward Democratic Consolidation», en: *Journal of Democracy*, 3, vol. 5, julio, 1994,

Para efectos de este trabajo considero que la transición termina en el 2000 cuando el PRI pierde por primera vez en su historia la presidencia de México, iniciando a partir de entonces la etapa de consolidación democrática que aún continúa. Me parece que es posible sostener esto toda vez que al perder el PRI la presidencia, el régimen autoritario —cuyo uno de sus elementos sustanciales era el poder del Presidente— queda desarticulado. Además, la manera en cómo fue procesado este cambio pone de manifiesto que para entonces en México se habían desarrollado ciertas condiciones mínimas para el funcionamiento de una democracia, que hicieron posible una alternancia pacífica y sin grandes sobresaltos. Simplemente me parece que no existe un mejor momento que simbolice el paso de una etapa a otra.

Ahora bien, el que pueda identificarse este momento con el paso de una etapa a otra, no supone un escenario de «nuevo comienzo» como al que se refiere Ackerman. En primer lugar, porque no se expide en ese momento una nueva Constitución y aunque en los años posteriores hubo algunas reformas constitucionales importantes fueron sobre temas puntuales, por lo que por sí mismas no podían suponer una ruptura total con el pasado autoritario. En segundo lugar, porque el PRI no desapareció como partido político y ha continuado siendo una de las principales fuerzas políticas, por lo que el otro gran pilar del régimen autoritario ha continuado presente en la etapa de consolidación. En este sentido, el caso mexicano demuestra cómo la existencia de un momento más o menos preciso del final de la transición y el inicio de la consolidación no necesariamente supone la existencia de un escenario cargado del simbolismo y los factores favorables a la democracia que Ackerman describe en su escenario de nuevo comienzo.

---

p. 15. Algunos autores han enfatizado que la idea de «consolidación democrática» sólo puede sostenerse en referencia a una serie de elementos mínimos que una vez alcanzados dan a un régimen el calificativo de democracia (*vid.*, entre otros: O'DONNELL, G., «Illusions About Consolidation», en: *Journal of Democracy*, 2, vol. 7, abril, 1996, pp. 34-51 y VALENZUELA, J. S., *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions*, Hellen Kellogg Institute for International Studies-Notre Dame University, Notre Dame, Working Paper núm. 150, diciembre 1990. consultado el 15 de febrero de 2006 en: <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/150.pdf>). Precisamente, esta concepción de la consolidación de la democracia como una serie de mínimos es lo que salva al concepto de las críticas que ha recibido y justifica que pueda seguir siendo utilizado (*vid.* PUHLE, H.J., *Democratic Consolidation and "Defective" Democracies*, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, Working Paper núm. 47/2005, consultado el 6 de noviembre de 2006 en: <http://portal.uam.es/pls/portal/url/ITEM/0110A5EA9DDF38CAE0440003BA0F80D2>)

En todo caso, el contexto en el que operaron después de la reforma de 1994 la Suprema Corte y el resto de tribunales federales fue de incertidumbre y continuo cambio. En este sentido, resulta interesante advertir cómo en los primeros 10 años posteriores a dicha reforma la Suprema Corte desarrolló una serie de precedentes encaminados a fortalecer su posición institucional y quizá a prepararse para afrontar los embates políticos que pudieran amenazar su autonomía.

A analizar esto está dedicado el capítulo III, el cual resulta relevante pues este actuar estratégico, junto con el cambio del contexto político que se presenta en ese mismo periodo, le van otorgando a la Suprema Corte una mayor solidez para desempeñar un papel más activo en algunos temas, como la resolución de conflictos políticos y, más adelante, la protección de derechos. También en este grupo de sentencias son destacables algunas en las que la Corte ejerce un *self-restraint* en temas trascendentales para el funcionamiento del proceso democrático como lo son las reformas constitucionales.

Durante el proceso de transición democrática se observa un crecimiento constante de los partidos de oposición en órganos electivos —Congreso federal, Congresos locales, gobiernos estatales, ayuntamientos—. Esto generó un aumento de la conflictividad política que cada vez con mayor dificultad podía ser resuelta por los causes políticos utilizados por el régimen autoritario —intervención del Presidente, disciplina de partido, etc.—. En buena medida ello impulsó a que en la reforma judicial de 1994 se ampliaran las atribuciones de la Suprema Corte para que un mayor número de dichos conflictos pudieran ser resueltos por ella. La primera parte del capítulo IV está dedicada a explicar cómo lo Suprema Corte fue consolidándose como un árbitro aceptado para la resolución de conflictos constitucionales entre actores políticos durante el final de la transición y el inicio de la consolidación.

La segunda parte de este capítulo se enfoca a analizar cómo a partir de 2006 —año en el que el PRI pierde nuevamente las elecciones presidenciales— la Suprema Corte comienza a mostrar un mayor interés en la resolución de casos relacionados con derechos fundamentales. En este apartado, se analizan una serie de resoluciones y algunos datos estadísticos entre 2006 y 2011 que pretenden demostrar la intención de la Corte, que ya había logrado consolidarse como un tribunal para la solución de conflictos políticos, en comenzar a ser percibida como un tribunal protector de derechos. Finalmente, en el capítulo se ofrecen algunas posibles explicaciones sobre los factores que propiciaron este cambio en el enfoque de actuación de la Suprema Corte.

En 2011 ocurre una nueva transformación del sistema de justicia constitucional al conjugarse una reforma constitucional en materia de derechos hu-

manos, una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) contra el Estado mexicano y, como consecuencia de ambas, un cambio en la jurisprudencia de la Suprema Corte respecto del modelo de control de constitucionalidad en México.

Dada la importancia de estos cambios, el capítulo V está dedicado a explicar con detalle cómo estos cambios sentarían las bases para una nueva transformación sustancial del sistema de justicia constitucional. Esta transformación ha potenciado el carácter de la Suprema Corte como tribunal enfocado a la garantía de los derechos, pero también ha involucrado a todo el aparato judicial del Estado mexicano en la defensa colectiva de la Constitución y de los derechos humanos. Este capítulo es fundamental para entender cómo se encuentra estructurado en la actualidad el sistema de justicia constitucional mexicano. Y a partir de ello advertir las complejidades y los problemas operativos que supone la coexistencia del modelo concentrado con el modelo difuso de control de constitucionalidad.

A diferencia del proceso de transición democrática donde la Suprema Corte jugó un papel más bien modesto, en el contexto de la consolidación democrática ha jugado un papel de mayor relevancia. Este trabajo pretende identificar las claves, tanto jurídicas como políticas, que han llevado a este cambio.

La manera como se han producido los cambios antes apuntados, las características con las que hoy en día cuenta el sistema de justicia constitucional y la relevancia que tiene, particularmente el papel que juega la Suprema Corte, en el contexto de la consolidación democrática son quizá los aspectos relevantes del caso mexicano que más puedan enriquecer el debate global sobre el papel de la justicia constitucional en nuevas democracias. Las singularidades que ofrece el caso mexicano pueden contribuir a seguir esclareciendo las claves de esa, todavía hasta cierto punto enigmática, relación entre procesos de democratización y sistemas de justicia constitucional. Y quizá también —aunque eso aún está por verse— pueda llegar a convertirse en un referente en el siempre complicado reto de encontrar el acomodo adecuado de la justicia constitucional en una democracia.

Finalmente, es importante precisar que el trabajo no incluye referencias al importante cambio político ocurrido en México en 2018, con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador como Presidente y su partido, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), obteniendo mayorías en las Cámaras de Diputados y Senadores y en algunos congresos estatales, donde también ha ganado algunas gubernaturas.

Con este escenario político se abre una nueva etapa para la justicia constitucional y la consolidación democrática cuyo desenlace es aún incierto. En

## INTRODUCCIÓN

los primeros meses del nuevo gobierno ha habido algunas señales preocupantes que parecieran evidenciar una estrategia para debilitar el carácter de contrapeso efectivo que ha ganado la Suprema Corte a partir de la transición. De confirmarse y de tener éxito esa estrategia constituiría un serio retroceso en lo mucho que se ha avanzado desde la transición democrática en el fortalecimiento de un sistema de justicia constitucional robusto, pero no invasivo del proceso democrático. Es una nueva etapa en la que ha comenzado a escribirse una historia que merecerá ser contada en otros trabajos, para los cuales, sin embargo, será necesario tener como marco de referencia la historia que se cuenta en este libro.



# I

## ENTRE SUMISIÓN Y TÍMIDA AUTONOMÍA: LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL DURANTE EL RÉGIMEN AUTORITARIO

El control judicial de constitucionalidad no surge en México con la transición democrática. De justicia constitucional se puede hablar en México desde la primera mitad del siglo XIX cuando se introduce el juicio de amparo, procedimiento creado para combatir la inconstitucionalidad de actos de autoridad (incluidas leyes) que vulneraran los derechos reconocidos en la Constitución.

A pesar de la amplia historia y tradición del juicio de amparo, durante el régimen autoritario que vivió México en el siglo XX, la Suprema Corte logró hacer efectiva esta garantía constitucional sólo en forma limitada. Durante dicho régimen la Corte fluctuó entre la sumisión al régimen autoritario y una tímida autonomía, siendo incapaz de consolidarse como un auténtico contrapeso del Poder Ejecutivo, pues éste mantuvo un grado de control sobre el Judicial suficiente para impedir que se afectaran sus intereses más preciados.

El papel de la Suprema Corte durante el régimen autoritario resulta paradójico: por un lado, fue capaz de consolidarse como un órgano que actuaba con cierta autonomía y gozaba de cierto prestigio; pero, por otro lado, nunca estuvo en posibilidades reales de someter totalmente la actuación del Ejecutivo a los parámetros constitucionales. Esto es, durante el régimen autoritario la Suprema Corte estuvo en una constante tensión: por un lado, la aspiración a consolidar su autonomía respecto del régimen y, por otro lado, la realidad de encontrarse controlada políticamente por éste, lo suficiente como para no lograr sujetar su actuación a la Constitución, al menos en ciertos casos.

Subrayo este dato fundamental porque me parece que aquí se encuentra uno de los principales motivos que desincentivaron en el momento de la transición democrática, la adopción plena del modelo europeo de control de constitucionalidad y la introducción de un tribunal constitucional separado del Poder Judicial. Pero también permite entender la dificultad de que la

rama judicial asumiera un papel protagónico en el proceso de transición democrática.

El objetivo de este capítulo es, precisamente, analizar por qué a pesar de existir las garantías formales para hacerlo, la Suprema Corte no logró controlar efectivamente la actuación del régimen autoritario, al que, por el contrario, en cierto sentido legitimó.

## 1. Los orígenes de la justicia constitucional en México

El origen de la justicia constitucional en México está en el juicio de amparo. Establecido por primera vez en 1841 en la Constitución del Estado de Yucatán, se incorporó posteriormente en la Constitución Federal de 1857.<sup>1</sup> Este documento constitucional dispuso que correspondía a los tribunales de la Federación conocer las controversias que se suscitaban por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales<sup>2</sup>; por leyes o actos de la autoridad federal que restringieran la soberanía de los Estados y por leyes o actos de las autoridades estatales que invadieran la esfera de atribuciones de la autoridad federal.

<sup>1</sup> Aunque la Constitución de 1824 otorgaba a la Suprema Corte la función de conocer de las infracciones a la Constitución, ésta prácticamente no fue ejercida debido a la ausencia de leyes que reglamentaran los mecanismos para hacerlo y, sobre todo, a la existencia de un control de constitucionalidad político ejercido por el Congreso (GONZÁLEZ COMPEÁN, M. y BAUER, P., *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, Cal y Arena-CIDAC, México, 2002, pp. 44-45). La primera formulación del juicio de amparo a nivel nacional fue en el *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847, siendo después incorporado y regulado con más detalle en las Constituciones de 1857 y 1917. No obstante, debe recordarse lo que sin duda constituye una de las más grandes paradojas de la justicia constitucional mexicana: que al igual que se ha señalado respecto de la *judicial review* americana (*vid.* AHUMADA RUIZ, M., *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas*, Thomson Civitas-Cátedra Garrigues de la Universidad de Navarra, Pamplona, 2005, p. 17), el juicio de amparo mexicano, que hoy en día constituye el principal instrumento de la justicia federal, tiene un origen local, al haberse incorporado por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1841, que en ese momento se encontraba separado de México en rechazo a la supresión del sistema federal previsto en la Constitución de 1824 y su sustitución por un régimen centralista en 1836.

<sup>2</sup> «Garantías individuales» era la denominación que utilizaba este texto constitucional para referirse a los derechos fundamentales contenidos en el primer capítulo de la Constitución. Esta denominación sería posteriormente retomada por la Constitución de 1917, siendo remplazada —como se tendrá oportunidad de ver en el capítulo V— hasta 2011 por la de «derechos humanos».

Es de destacar cómo en este aspecto el caso mexicano se aleja de la experiencia europea y se acerca más a la norteamericana. Como es bien sabido, en Europa se instaló la idea de que los jueces no podían controlar la acción de los legisladores, consolidándose así una concepción fundamentalmente política de las constituciones. En los EUA, en cambio, aunque no sin resistencias, el rol asumido por el Tribunal Supremo permitió la consolidación de la *judicial review*, a través de la cual las leyes podían ser sometidas al escrutinio judicial y, eventualmente, los jueces podían declarar nulas aquellas que resultaran contrarias a la norma suprema, en adecuación con una concepción normativa de la Constitución: la Constitución como «*supreme law of the land*».<sup>3</sup>

La Constitución mexicana de 1917 introdujo una regulación más pormenorizada del juicio de amparo y creó un nuevo mecanismo de control de constitucional, conocido como «controversias constitucionales». Mediante éstas se le otorgó a la Suprema Corte la facultad de conocer las controversias que se suscitaban sobre la constitucionalidad de actos entre dos o más Estados; dos o más poderes de un mismo Estado y entre la Federación y uno o más Estados.

Con todo, el control judicial de constitucionalidad durante gran parte del régimen autoritario quedó limitado al juicio de amparo, toda vez que apenas se hizo uso de las controversias constitucionales. A esta situación contribuyeron tres factores. Por un lado, no se expidió la ley para regular este nuevo procedimiento. Por otro lado, las controversias resultaron ser poco efectivas, pues en muy pocos casos sirvió para someter la actuación de los poderes públicos al régimen constitucional.<sup>4</sup> Por último, y no menos importante, duran-

<sup>3</sup> Como se expresa el artículo VI de la Constitución de los EUA. Sobre las diferencias entre los modelos constitucionales americano y francés, especialmente en lo relativo al papel de los jueces en uno y otro, *vid.* TOCQUEVILLE, A., *La democracia en América*, 2ª ed., trad. Luis R. Cuellar, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, particularmente, capítulos VI y VIII de la primera parte. Respecto de los orígenes del control de constitucionalidad en Europa y en los EUA y su impacto en la consolidación de modelos constitucionales distintos puede verse, entre otros: BLANCO VALDÉS, R., *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Alianza Editorial, Madrid, 1998 y ACOSTA SÁNCHEZ, J., *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional. Fundamentos de la democracia constitucional*, Tecnos, Madrid, 1998. Sobre el surgimiento del control judicial de constitucionalidad en Europa es clásica la obra de CRUZ VILLALÓN, P., *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

<sup>4</sup> Precisamente por ello FIX-FIERRO concluye que «hasta fines de los años ochenta, el amparo era la única garantía constitucional efectiva. Las controversias constitucionales

te el régimen autoritario —volveremos sobre esto más adelante— los conflictos entre poderes o entre niveles de gobierno se resolvían por vías políticas, ya fuera en el interior del partido hegemónico o con la intervención del Presidente de la República.

En cuanto a los órganos encargados de ejercer el control judicial de constitucionalidad, debe señalarse que el diseño previsto en la Constitución de 1917, inspirado en la Constitución norteamericana, se corresponde con un modelo difuso en el que, en principio, todos los jueces —estatales y federales— tenían la posibilidad de dejar de aplicar en casos concretos y sólo con efectos entre las partes, toda norma —federal o local e incluso de las constituciones y leyes de los Estados—, que estimaran contraria a la Constitución federal.

En efecto, aunque la regulación constitucional del juicio amparo sólo se refería a los «tribunales de la Federación», la propia Constitución contemplaba un mandato a los jueces de los Estados para que aplicaran la Constitución nacional «a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados».<sup>5</sup>

Sin embargo, a diferencia de lo acontecido en países como Argentina, donde no sólo se copió el mismo modelo de justicia constitucional, sino incluso la propia interpretación constitucional proveniente de los EUA, en México el modelo de control difuso no logró consolidarse. Los jueces estatales hicieron poco uso de esta atribución y cuando pretendieron ejercerla fue demasiado tarde, pues tanto la Suprema Corte como los demás tribunales federales negaron, a pesar de lo que estipula claramente la Constitución, que los jueces estatales tuvieran atribuciones para no aplicar en casos concretos normas que

---

previstas por el artículo 105 habían tenido muy escaso uso como medio de resolver jurídicamente conflictos entre los distintos niveles de gobierno, lo que no resulta sorprendente, pues dichos conflictos, que habitualmente tienen origen político, se resolvían por las vías que podríamos llamar “internas” del sistema político.» (FIX FIERRO, H., «Poder Judicial», en: GONZÁLEZ, M. del R. y LÓPEZ AYLLÓN, S. (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2000, p. 180). De las controversias constitucionales resueltas por la Suprema Corte en el periodo 1917-1994, únicamente en tres se analizó el fondo de la cuestión planteada (todos los demás casos fueron desechados por improcedentes o por haberse desistido la parte actora) y solamente en una se declaró la inconstitucionalidad del acto impugnado.

<sup>5</sup> Esto se encuentra desde entonces previsto en el artículo 133 de la Constitución mexicana, que prácticamente es una traducción literal del artículo VI de la Constitución de los EUA y que dispone que los jueces de cada Estado estarán obligados a observar la Constitución federal, los tratados internacionales y las leyes expedidas por el Congreso «a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o leyes de cualquier Estado».

estimarán inconstitucionales, disponiendo que esto solamente correspondía realizarlo a los tribunales federales.<sup>6</sup>

De esta manera, prácticamente desde sus inicios el control de constitucionalidad en México quedó circunscrito al ámbito de competencia de los tribunales federales, a través del juicio de amparo. Esta circunstancia ha dificultado la clasificación del sistema mexicano dentro de los modelos americano o europeo de justicia constitucional. La peculiaridad del modelo mexicano de justicia constitucional radicaba en que concentraba el control de constitucionalidad en diversos tribunales federales y no en un tribunal especializado —por lo que no podía ser calificado como concentrado—; pero, por otro lado, excluía a los jueces estatales del control de constitucionalidad —por lo que tampoco era propiamente difuso—. <sup>7</sup>

<sup>6</sup> Vid. ROSENKRANTZ, C. F., «Against borrowings and other nonauthoritative uses of foreign law», en: *I.CON. International Journal of Constitutional Law*, 2, vol. 1, 2003, pp. 269-295 y CARPIZO, J.; COSSÍO DÍAZ, J. R. y FIX-ZAMUDIO, H., «La jurisdicción constitucional en México», en: GARCÍA BELAUNDE, D. y FERNÁNDEZ SEGADO, F. (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Dykinson *et al.*, Madrid, 1997, p. 754. El argumento que históricamente se utilizaba para justificar esta interpretación del artículo 133 de la Constitución por parte de los tribunales federales es prácticamente el mismo con el que se ha pretendido justificar la procedencia del juicio de amparo contra sentencias de tribunales estatales: «la desconfianza que todavía subsiste en la idoneidad de los jueces estatales, no obstante que han cambiado las circunstancias que originaron esa falta de confianza, y por la otra, en el temor de dichos juzgadores para avocarse dichas cuestiones, que tradicionalmente se han considerado dentro de la esfera de los tribunales federales por conducto del derecho de amparo» (FIX-ZAMUDIO, H., *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, 2ª ed., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2001, p. 211). Como se verá en capítulos posteriores, más recientemente esta interpretación del artículo 133 de la Constitución mexicana ha cambiado hacia su sentido literal: que los jueces estatales sí tienen facultad de no aplicar normas que estimen contrarias a la Constitución, esto es, que el modelo mexicano cuenta con componentes del modelo difuso de control de constitucionalidad.

<sup>7</sup> Algunos han calificado al sistema mexicano como «mixto», *vid.* COSSÍO, J. R., «La jurisdicción constitucional en México», en: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 1, 1997, p. 238; OROZCO HENRÍQUEZ, J. J., «Los procesos electorales y el Tribunal Electoral», en: FERRER MAC-GREGOR, E. (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª ed., Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, tomo II, p. 1179 y VASCONCELOS MÉNDEZ, R., *Una Corte de Justicia para la Constitución. Justicia Constitucional y Democracia en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2010, p. 392. Incluso, Gudiño Pelayo, quien fuera Ministro de la Suprema Corte, lo calificó con un sistema «confuso», *vid.* GUDIÑO PELAYO, J. J., «Lo confuso del control difuso de la Constitución. Propuesta de interpretación del artículo 133 constitucional», en: *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, 244, 2005, pp. 79-109.

Lo que en todo caso interesa poner de manifiesto es que el sistema de justicia constitucional en México se circunscribió desde sus orígenes al juicio de amparo, de competencia exclusiva de tribunales federales. Por ello, la Suprema Corte, en tanto que órgano que se ubica en la cúspide del Poder Judicial Federal, ha sido históricamente el principal referente de la justicia constitucional mexicana.

Como se ha indicado, el sistema de justicia constitucional residenciado en los tribunales federales no resultó lo suficientemente efectivo como para contribuir a la consolidación de una democracia constitucional donde los ciudadanos gozaran realmente de los derechos constitucionales y donde el ejercicio del poder público estuviese sometido en su totalidad a la Constitución.

Las razones son múltiples y todas convergen en el control casi absoluto que desarrolló el régimen del PRI sobre los poderes públicos, incluido el Poder Judicial. Esto es, a pesar de la existencia de mecanismos formales de control de constitucionalidad y de que el amparo sí llegaba a servir en ocasiones para que los ciudadanos se defendieran de la arbitrariedad de los poderes públicos, el ámbito de efectividad de la justicia constitucional mexicana era bastante limitado. El régimen autoritario del PRI ejercía un control estratégico sobre el Poder Judicial, permitiéndole cierto margen de actuación, pero impidiéndole limitarlo en forma efectiva.

No hay que perder vista que a principios del siglo XX la justicia constitucional era algo bastante excepcional en el mundo. En Europa seguía prevaleciendo la idea de la soberanía del parlamento y el modelo europeo de tribunales constitucionales se consolidará hasta la segunda mitad de ese siglo. En América Latina, en general, ahí donde existía algún sistema de justicia constitucional corría la misma suerte que el mexicano, esto es, se encontraba controlado por el régimen autoritario, en la mayoría de los casos, dictaduras de corte militar. E incluso en los EUA, donde si bien el control judicial de constitucionalidad surge desde principios del siglo XIX, no será hasta principios del XX cuando el Tribunal Supremo anule con mayor frecuencia leyes federales y hasta la segunda mitad de ese mismo siglo cuando despliegue su mayor activismo en casos de derechos.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En trabajos como los de CRUZ VILLALÓN, P., *op. cit.*, nota 3 (Cap. I) y ACOSTA SÁNCHEZ, J., *op. cit.*, nota 3 (Cap. I), se pone de manifiesto cómo, a pesar de intentos previos en distintos países europeos, no es sino hasta después de la Segunda cuando el modelo europeo de justicia constitucional se consolida. En el caso de EUA, AHUMADA, M. ha señalado con razón que la moderna concepción de la *judicial review*, «la que funda en la protección de los derechos y libertades su pretensión de legitimidad, está ahora tan arraigada que

Lo que quiero poner de manifiesto es que no existía un entorno internacional favorable al fortalecimiento de la justicia constitucional y que esto quizá también haya facilitado que el régimen autoritario pudiese desplegar sin tanta resistencia un control sobre dicho sistema. Para entender mejor los tipos de controles que el régimen autoritario ejercía sobre el sistema de justicia constitucional es preciso detenerse en los orígenes y las principales características del régimen, a lo que me referiré en el siguiente apartado.

## 2. El régimen autoritario en México: partido hegemónico y presidencialismo

El régimen autoritario que estuvo presente en México durante buena parte del siglo XX, se caracterizó por la existencia de un partido hegemónico —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— a través del cual se aglutinaban distintos sectores de la sociedad y se ejercía un control sobre prácticamente cualquier autoridad. Otro ingrediente importante del régimen era que el Presidente de la República era considerado el líder natural del partido y, por ende, del régimen. No obstante, a pesar de la visibilidad que adquirió la figura presidencial en el régimen autoritario, éste no puede explicarse sólo a partir de la figura del Presidente. Como señala Casar, la «variable que explica al hiperpresidencialismo es la existencia de un partido y un sistema de partido hegemónicos que han permitido al ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición sino su comportamiento».<sup>9</sup> Es por ello que la «formación del partido hegemónico (...) constituye el hecho fundacional en la historia del autoritarismo en México».<sup>10</sup>

### 2.1. EL PARTIDO HEGEMÓNICO

El partido que mantendría su hegemonía en México durante prácticamente todo el siglo XX y que constituye el elemento clave del régimen

---

tiende a tomarse por clásica, cuando es un producto de la segunda mitad del siglo XX» (*op. cit.*, nota 1 (Cap. I), p. 34).

<sup>9</sup> CASAR, M. A., «Las bases político-institucionales del poder presidencial en México», en: ELIZONDO MAYER-SERRA, C. y NACIF HERNÁNDEZ, B. (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica-CIDE, México, 2006, p. 42.

<sup>10</sup> ELIZONDO MAYER-SERRA, C. y NACIF HERNÁNDEZ, B., «La lógica del cambio político en México», en: *Ibid.*, p. 20.

autoritario, surge después de la revolución de 1920 precisamente con el objetivo de aglutinar los distintos liderazgos regionales que se habían forjado durante el movimiento revolucionario. En México coexistían líderes militares que dominaban diversas regiones del país y quienes se encontraban bajo el control de Álvaro Obregón, quien había sido Presidente entre 1920 y 1924. En 1928 Obregón volvió a ser electo Presidente, sin embargo, antes de comenzar su segundo mandato fue asesinado. Esto obligó al Presidente saliente, Plutarco Elías Calles, a buscar una solución al problema de la sucesión presidencial. Se trataba no sólo de solucionar el problema coyuntural de la muerte de un Presidente electo, sino de crear un sistema estable de sucesión presidencial.

Ante este panorama Calles se dio a la tarea de organizar un sistema de sucesión que le permitiera mantener una importante cuota de poder en la designación de sus sucesores. Entre las opciones que contempló se encontraban las de ceder su gobierno a uno de los líderes militares que le fuera leal, presentarse de nuevo como candidato, o bien crear un partido político a través del cual controlar la sucesión. Finalmente, Calles se decidió por esta última y organizó un partido político que pretendía incluir a los distintos líderes militares e institucionalizar un sistema de sucesión presidencial, controlado desde el partido y que permitiera a este grupo mantenerse el poder. Es así como se crea en 1929 el Partido Nacional Revolucionario, que pasaría a denominarse en 1938 de la Revolución Mexicana y, finalmente, a partir de 1946, PRI.<sup>11</sup>

Lo que se buscó tras el asesinato de Obregón fue transitar de un sistema de «caudillos» a uno de instituciones. Con el partido se pretendía evitar caer en una dictadura personalista, a la vez que se establecía un mecanismo que permitía a la «familia revolucionaria» alternarse en la silla presidencial.<sup>12</sup>

El nuevo partido incluyó a sectores y grupos de poder que controlaban las distintas regiones del país.<sup>13</sup> Posteriormente, el partido fue estructurado por sectores sociales —popular, campesino y obrero— lo que le permitió aglutinar dentro del partido una importante base electoral. A dichos sectores se incorporaron las principales agrupaciones de trabajadores y de campesinos del país.

<sup>11</sup> Vid. Cossío Díaz, J. R., *Cambio social y cambio jurídico*, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, México, 2001, p. 27 y 94.

<sup>12</sup> MAGALONI, B., «Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts: The Case of Mexico», en: GINSBURG, T. y MOUSTAFA, T. (eds.), *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Nueva York, 2008, p. 194.

<sup>13</sup> COSSÍO DÍAZ, J. R., *op. cit.*, nota 11 (Cap. I), p. 25.