

ESCUELA LIBRE DE DERECHO

REVISTA

DE INVESTIGACIONES

JURIDICAS

Vento seco

ESCUELA LIBRE DE DERECHO

REVISTA
DE INVESTIGACIONES
JURIDICAS

Año 1

Número 1

Primavera 1977

Agradecemos al

BANCO NACIONAL DE MEXICO

su valiosa colaboración

Consejo Editorial: Lic. Roberto Núñez y Escalante
Lic. Elisur Arteaga Nava
Lic. Josette Serrato de García L.
Lic. Fauzi Hamdan Amad

El Consejo no se responsabiliza del contenido de los artículos ni de las opiniones expresadas en ellos.

Queda hecho el depósito de Ley.
Prohibida la reproducción de los artículos sin permiso de sus autores.

© Derechos reservados conforme a la Ley.
Escuela Libre de Derecho.
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Dr. Vertiz 12, México 7, D. F.

PRESENTACION

Por acuerdo de la Junta Directiva, cada año se publicará un volumen con trabajos jurídicos escritos por los señores Profesores de la Escuela.

Al celebrar la aparición del primer número y al desearle buen éxito y larga vida, he creído oportuno recordar brevemente a la mejor publicación que ha tenido la Escuela, que también ha sido la que mayor tiempo ha durado.

Me refiero a la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, que hizo su aparición el 24 de julio de 1914, es decir, a los dos años precisos de que abrió sus puertas el plantel, y que dejó de publicarse en 1928.

Como la fundación de la Escuela, la Revista Jurídica se debió a una iniciativa de los alumnos. Efectivamente, fue la Asociación de Alumnos la que resolvió publicarla y la que en efecto lo hizo hasta que la Escuela la tomó a su cargo a virtud de un acuerdo de la Junta General de Profesores de junio de 1921.

En el primer número, con optimismo juvenil, se anunció "que en las columnas de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, se plantearán y procurarán resolver problemas interesantes no sólo desde el punto de vista puramente especulativo, sino de vital importancia para los intereses nacionales".

La realidad no desmereció de tan alto propósito. En la Revista, además de las mejores tesis profesionales, encontramos valiosísimos trabajos no únicamente de sus profesores sino también de otros distinguidos abogados del foro nacional.

Sin pretender hacer una enumeración completa, valga mencionar entre las primeras, los estudios presentados por Alberto Campero sobre "El Derecho", Baldomero Urtusástegui Guerra sobre "El Artículo 16 Constitucional", Carlos Díaz Dufoo, Jr., sobre "Una Teoría de Von Ihering", la documentada y extensa "Historia de la Propiedad Territorial en México" de Luis Mimiaga (cuya publicación se dividió entre varios números), etc. Y como para desmentir la falsa idea de que la Escuela era baluarte de conservadores, tenemos el "Proyecto de Ley del Trabajo y Mejoramiento Obrero" de Francisco M. Castañeda (sinodal en

mi examen profesional, quien todavía vive), y "La Ley Agraria de 6 de enero de 1915", de José Esquivel Pren.

En los primeros 26 números de la Revista, que llegaron hasta febrero-junio de 1918, aparecieron artículos de los juristas Jacinto Pallares, Demetrio Sodi, Justo Sierra y Agustín Rodríguez. Y en los años de 1920 y 1921 en que se inició el Tomo III, con 12 números en total, otra vez de Agustín Rodríguez y Enrique Martínez Sobral.

Debido es recordar los nombres de los primeros alumnos que intervinieron en la labor que recuerdo, y que fueron Carlos Pichardo, Manuel Herrera y Lasso como Directores, y Romeo Ortega, Mario de Gortari, Guillermo Haro, Luis Armas Farías (todavía profesor de Derecho Romano), y Germán Fernández del Castillo, como Administradores o Jefes de Redacción.

A partir de 1921, en que ya señalé que la Junta de Profesores resolvió tomar la Revista por su cuenta, son más numerosos los trabajos de profesores y otros juristas. Y entre ellos los hay no sólo de gran valor, sino de interés permanente. Entre los que todavía hoy pueden consultarse con provecho mencionaré "El Sistema de la Constitución de 1917 sobre Propiedad del Petróleo" del licenciado Miguel S. Macedo; "El Régimen Constitucional del Subsuelo" por Fernando González Roa; las "Bases Fundamentales para la Reforma del Enjuiciamiento Civil" del profesor Pedro Pacheco; y "Las Zonas Federales" del licenciado Trinidad García. Todavía dentro de los Tomos I y II de la nueva época, además de una tesis laureada, de Francisco Javier Gaxiola, Jr., sobre "El Juicio Constitucional por Invasión de Jurisdicciones", y del instructivo "Programa de Derecho Penal" del maestro Macedo, hallamos los números 7 al 12, con las Historias Sinópticas, del Derecho Civil por don Antonio Gómez Palacio, del Derecho Mercantil por don Pedro Lascurain, del Derecho Penal en que de nuevo aparece Macedo, y del Derecho Constitucional por don Emilio Rabasa.

También dentro del Tomo II y como anexo de varios números se publicó el documento "Derecho de los Aztecas" de Kohler, traducido del alemán por el licenciado Carlos Rovalo y Fernández y revisado por el licenciado Macedo, profesor de Historia del Derecho Patrio.

En el Tercer Tomo aparecieron otras dos tesis premiadas, de Ignacio Vallarta Bustos sobre la "Casación Descentralizada" y de José Angel Ceniceros sobre "El Derecho Penal de la Rusia Bolchevique". También de gran interés fueron las "Noticias Históricas sobre la Escuela Libre de Derecho", que aportó Germán Fernández del Castillo; y la reproducción de la notable "Exposición de Motivos del Estatuto de la Escuela", de que fue autor el Maestro Emilio Rabasa al tiempo de que se fundó.

No menciono otros artículos por no alargar más esta que debió ser breve nota. Me concretaré a citar los nombres de Germán Fernández del Castillo, Francisco Díaz Ballesteros y Jorge Gaxiola como Directores posteriores de la Revista; y de Julio Ogarrío, Emilio Guzmán y Alfonso Flores Durón como Administradores.

La Revista desaparece con los números 7 al 12, correspondientes a julio a diciembre de 1928. En el último ejemplar se incluyó un índice de los artículos publicados en los Tomos III y IV.

Como publicaciones posteriores merecen mencionarse el Boletín Jurídico Bibliográfico de la Escuela Libre de Derecho, que se editó de 15 de noviembre de 1940 al 1o. de julio de 1943. Esta publicación se debió al empeño del Rector Fernández del Castillo y originó un nutrido intercambio con revistas jurídicas del país y del extranjero.

Finalmente, el Boletín de la Sociedad de Alumnos, que salvo error de mi parte, pues existen escasos ejemplares, alcanzó seis números. En él se reimprimieron los estudios que no vacilo en calificar de importantísimos, de don Emilio Rabasa sobre "Un Tribunal Federal de Casación"; y de don Miguel Macedo sobre "El Procedimiento Penal según la Constitución de 1917".

Posiblemente me he prolongado más de lo debido. Lo he hecho porque además del mérito intrínseco de la gran mayoría de los trabajos que he especificado y de otros muchos, estimo que la vieja Revista Jurídica señala un camino y constituye un ejemplo para el nuevo Anuario, el que vuelvo a expresar que espero que sea un éxito científico y editorial, que prestigie a la Escuela, y que dure mucho tiempo.

Gustavo R. Velasco
Rector Honorario de la
Escuela Libre de Derecho

México, D. F., 5 de noviembre de 1976

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MEXICO

Trabajo dedicado a don Ricardo José Zevada Conferencia leída en la Escuela Libre de Derecho por Antonio Carrillo Flores el día 8 de marzo de 1976.

1.— Pocos temas, como este, presentan interés tan grande para los estudiosos del Derecho Administrativo y pocos también, en que tan escasos hayan sido los avances en los últimos 35 años, concretamente desde que el presidente Avila Camacho, a propuesta de su Ministro de Hacienda, Eduardo Suárez, promulgó la Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal de 31 de diciembre de 1941, publicada en el Diario Oficial de la misma fecha que, modificando —como expondré después— el artículo 1928 del Código Civil, reconoció que los particulares tienen una acción **directa** y **no subsidiaria** para exigir que se les indemnice cuando sean lesionados por “actos u omisiones que impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”.

2.— Varias razones explican esta interrupción en el progreso de nuestro derecho, que contrasta con lo que ha ocurrido en otras áreas. Y no porque los estudiosos de nuestro Derecho Administrativo lo hayan ignorado: quiero, desde luego, rendir homenaje a mi maestro que fue de esta asignatura en la entonces Escuela Nacional de Jurisprudencia, que hace ya 50 años dedicó a este tema su tesis profesional —publicada en la revista de la misma— mostrando un dominio notable de la literatura de la época, especialmente de la francesa, y dentro de ella de la obra del gran maestro de Burdeos: León Duguit.¹ Zevada probó que no tenía sentido seguir diciendo que los principios de soberanía y de responsabilidad son incompatibles. En la sección segunda de su trabajo hizo una exposición muy sistemática de las decisiones dictadas con apoyo en la ley de 30 de agosto de 1919, relativa a las responsabilidades del Estado mexicano por daños causados a mexicanos y a extranjeros durante la revolución; de la cual dice, con razón, que representó un adelanto considerable, especialmente al aceptar el principio de que serán objeto de reclamación los daños causados, inclusive por foragidos o rebeldes, “siempre que se compruebe que el daño se consumó a consecuencia de algún acto, lenidad u omisión imputables a las autoridades legítimas, encargadas de dar garantías”. No disminuye el valor de esta tesis el que, como diré adelante, no se pueda seguir al maestro Zevada hasta donde

¹ Véase, “Soberanía y Responsabilidad”, en “Revista de Ciencias Sociales”, Tomo II, números 3 y 4, octubre y noviembre de 1925.

él quería llegar: a la responsabilidad objetiva del Estado, esto es, basada "en una idea de riesgo".

Después, en 1934, el maestro Gabino Fraga dedicó al tema el último capítulo de la primera edición de su clásico tratado. Recordó, al igual que Zevada, las diversas leyes que entre 1911 y 1920 reconocieron la responsabilidad del Estado por actos de las fuerzas revolucionarias y gubernamentales durante ese período violento de nuestra historia. En cuanto al problema más general, reconocía que la doctrina se inclinaba a aceptar la responsabilidad extracontractual del Estado, pero que hasta entonces no había otro texto positivo que el artículo ya citado del Código Civil.

En 1939, como también diré después, me ocupé de este problema en el capítulo XII de mi libro "La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración en México."

En época inmediata anterior a la Ley de 1941, dos pasantes, Venustiano Guerra García y Pedro F. Quintanilla Coffin, escribieron también sus tesis profesionales sobre la responsabilidad del Estado. Sobre todo el segundo es un trabajo muy valioso y completo.

3.— ¿Cuáles han sido pues, las razones por las que al parecer de pronto haya cesado el avance, siendo así que el crecimiento de las actividades estatales, ha sido tan grande después de 1941? Son varias, a mi juicio:

La primera, a la vez de carácter político y económico, me la expuso con franqueza y sencillez, en la intimidad de su despacho de Los Pinos, el presidente López Mateos, en junio de 1962, cuando le propuse como fórmula para salir airoso del doloroso caso de la reclamación de la Sábalo, que había promovido por veinte años el gobierno de Estados Unidos, que se dictase una ley, que ampliara y modernizara la de 1941. Para dar jurisdicción al Tribunal Fiscal, sin las limitaciones y defectos de la de Depuración de Créditos, para conocer de todas las reclamaciones no prescritas derivadas de actos ilegales o del funcionamiento irregular de los servicios públicos. "¿Quiere usted decir, Embajador —yo lo era en Estados Unidos— que todo hombre aprehendido sin orden judicial o víctima de las innumerables arbitrariedades de nuestros funcionarios y empleados van a poder exigirnos una indemnización? Usted que fue Secretario de Hacienda ¿cree, de verdad, que la Hacienda Pública lo resistiría?" me preguntó el Presidente. Aquella ley no se dictó y el pragmático López Mateos prefirió ofrecer a su colega Kennedy, unos días después, que se buscaría una solución al caso Sábalo que satisficiera a los tercios y poderosos reclamantes —a quienes apoyaban cuando menos dos políticos que jugaron como candidatos de

uno de los grandes partidos en tres elecciones presidenciales de Estados Unidos—, sin lastimar el decoro del país. La fórmula consistió en que un grupo mexicano de hombres de negocios comprara la reclamación y cediera después sus derechos al gobierno mexicano. No podría extenderme en el caso Sábalo, acaso lo haga en mis memorias, si alguna vez las escribo. Lo he mencionado, porque ejemplifica bien el obstáculo que he anotado y me permite dar la **segunda razón** básica que a mi juicio explica el fenómeno a que me refiero: la triste experiencia histórica de México en materia de reclamaciones internacionales.

4.— Yo creía en 1962, y lo había dicho en diversos trabajos, que tendríamos menos problemas internacionales de esa naturaleza si nuestro derecho interno diese caminos expeditos para satisfacer las justas demandas de mexicanos y extranjeros en contra del Estado. Pero claro, mi argumento era teórico: es más fácil desde una Embajada, o aun desde la Cátedra, o al escribir un libro, imaginar una situación ideal o criticar como yo critiqué en 1939, al sistema jurídico mexicano por no ofrecer esta vía de protección a los derechos lesionados de los particulares, que abrir demasiado la puerta cuando se tiene, como la tenía López Mateos, la tarea de gobernar a un país como el nuestro, tan lleno de necesidades y tan escaso de recursos financieros.

5.— Ello explica que, rindiéndose a realidades insuperables, México haya indemnizado casi siempre a los extranjeros —por daños sufridos en nuestras guerras civiles, por expropiaciones agrarias o petroleras— y que todavía no exista un sistema verdaderamente eficaz para indemnizar a los mexicanos.

6.— Sin embargo, al menos en teoría, la situación, como vamos a ver es, desde 1941, en realidad desde 1932, superior a la que existía cuando Ricardo José Zevada escribió su tesis profesional.

7.— Aclaro que estoy hablando —o voy a hablar, mejor dicho— de la responsabilidad extracontractual, pues los caminos para exigir al Estado Mexicano el cumplimiento de sus contratos o la indemnización por su incumplimiento siempre han estado abiertos a nacionales y a extranjeros. El Estado Mexicano, a diferencia de lo que hasta hace pocos años ocurría en Estados Unidos, ha podido ser demandado ante sus Tribunales. Entre nosotros nunca ha regido la teoría anglosajona de la inmunidad jurisdiccional del Estado. Nuestras Constituciones han contemplado siempre la posibilidad de juicios en que la Federación sea parte, esto es, actora, demandada o tercer opositor, si bien hasta las reformas de 1967, de las que surgió el nuevo artículo 106 Constitucional, sustituto del 105 aprobado en Querétaro, fue objeto de muy largas discusiones —iniciadas desde el siglo pasado— definir un concepto

procesalmente tan sencillo. Pero esas dificultades derivaban de que era prácticamente imposible que conociera de todos esos pleitos **exclusivamente** la Suprema Corte, no de que se disputase que la Federación pudiese ser demandada. Los Códigos Federales de Procedimientos, de 1897, de 1908, de 1942 han concedido a la Federación ciertos privilegios: no poder ser embargada, o condenada en costas, ni estar obligada a entrar a concursos y tal vez algunos más. Pero salvo esos privilegios y otros que consigna la Ley General de Bienes Nacionales, la Federación, en su capacidad como persona moral susceptibles de derechos y obligaciones regidos por la legislación civil y mercantil, está colocada **casi** en situación de igualdad con los particulares. El problema está, como ya intímé, en definir la otra responsabilidad, la que deriva de la acción administrativa del Estado, de los casos en que procede como autoridad dictando órdenes, prestando servicios o ejecutando obras.

8.— Desde luego no existe en la Constitución, a diferencia de lo que ocurre, para citar solamente una, en la italiana, o existía en la alemana de Weimer, una disposición que haga al Estado —Federación, entidades de ésta o municipios—, responsable cuando ejercitando su autoridad, su imperio como solía decirse, causa un daño individualizado a un particular, hombre o persona moral.

9.— Existen, sí, pero eso es cosa distinta, varios preceptos relativos a situaciones especiales, de los cuales puede inferirse que es un principio general de derecho mexicano —de aquellos que reconoce el artículo 14— el de la igualdad de todos, nacionales y extranjeros, ante las cargas públicas, y que por lo mismo cuando el Estado, legal o ilegalmente, quebranta ese principio, el particular tiene derecho a ser indemnizado.¹ Los preceptos mexicanos a que me refiero son muy conocidos:

a) El artículo 27, en la parte relativa a las expropiaciones dispone que sólo pueden efectuarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, y

b) La fracción IV del 31 señala a los mexicanos —pero la ley y la jurisprudencia han establecido con razón que también a los extranjeros— la obligación de contribuir a los gastos públicos “en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

10.— El amparo es un juicio de nulidad a través del cual el quejoso busca que las cosas vuelvan a la situación en que se hallaban antes de dictarse el acto de autoridad o la ley impugnados. Cuando el acto ha sido consumado de manera irreparable el amparo no se admite o se

¹ El Consejo de Estado de Francia, desde 1951, caso de la Sociedad de Conciertos del Conservatorio, reconoció que es un principio general de derecho que el Estado indemnice a un particular cuando le causa una lesión “desconociendo el principio de igualdad que rige el funcionamiento de los servicios públicos.”

sobresee, pero la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 establece, en su artículo 75, que “el sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la **autoridad responsable** al ordenar o ejecutar el acto reclamado.”

11.— Cuando en 1932 se reformó el artículo 27 para suprimir el amparo en materia agraria, parcialmente restablecido en 1947, la ley reformativa —que equivocadamente, como señaló don Luis Cabrera, se refirió al artículo 10o. de la ley de 6 de enero de 1915— aludió también a la responsabilidad en que incurrirían las autoridades que afectasen con dotaciones la pequeña propiedad. (Un texto similar figura todavía como fracción XV del artículo 27).

12.— Adviértase, sin embargo, que tanto la Ley de Amparo como el artículo 27 hablan de la responsabilidad de las autoridades, no de la del Estado. Claro que aquella no excluye a ésta, como lo comprueba el artículo 1928 del Código Civil, que ya es urgente citar:

“Art. 1928.— El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”.

Este texto, está incluido en el capítulo V del Título Primero, Primera Parte, del Libro Cuarto del Código Civil, que se denomina “de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos”. Ese capítulo enuncia como principios más generales los contenidos en los artículos 1910 y 1915, párrafo primero que textualmente dicen:

“Art. 1910.— El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”

“Art. 1915.— La reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios”.

13.— Esa era la situación existente cuando escribí en 1939 mi libro que se titula “La Defensa de los particulares frente a la Administración”. En él se dice que esa defensa puede concebirse “o como la posibilidad de que dentro del curso del procedimiento administrativo el particular logre una decisión favorable a sus intereses, o, si no logra éste decisión favorable, que tenga a su disposición un medio jurídico para obtener la eliminación del acto administrativo lesivo.

“Esta eliminación puede asumir dos formas concretas: una es la

declaratoria de invalidez del acto administrativo, que vuelve jurídicamente las cosas al estado anterior, y una segunda, es la reparación patrimonial del daño o del perjuicio sufrido por el particular con motivo de la decisión administrativa que lo haya lesionado.

“En la primera hipótesis la contienda se plantea entre el particular y el órgano del Estado: disputa el particular que el órgano obró fuera de su competencia o quebrantando la ley (aún en el caso de desvío de poder hay en realidad una violación si no del texto de la ley, sí de lo que se ha llamado el espíritu de la ley). En cambio, en la segunda de las formas de la defensa del particular, la relación nace no con el órgano, sino con el Estado. En la primera, si la jurisdicción decide que el órgano obró fuera de su competencia, el acto, para emplear una expresión kelseniana, no es “imputable” al Estado, porque a éste sólo se imputan actos a través de la competencia de sus órganos; en la segunda forma de reparación no es posible quedarnos en el órgano: tenemos que llegar al Estado mismo, porque lo que busca el particular es que los medios materiales, los recursos patrimoniales, los fondos en suma, de que el Estado dispone y que deben destinarse normalmente a la satisfacción de las necesidades generales, sufran una desafectación individual por virtud de la cual se dediquen ya no a atender las necesidades generales, sino a la reparación concreta del agravio”.

En seguida mostraba cómo en Estados Unidos —país que tanto ha influido en el desarrollo de nuestro sistema constitucional, no consideraba, como principio general la responsabilidad del Estado por lo que en derecho anglosajón se llaman “torts”. Un “tort” según la definición del Diccionario del Derecho Inglés (Dictionary of the English Law), de Jawitt, edición de 1965, es “un acto indebido que lesiona a alguien en un derecho distinto del que nace de un contrato y por el cual el agraviado puede ejercer una acción legal”. En su sentido original y más amplio, explica el mismo autor, es “todo acto inmoral, indebido o injusto”. Apenas en 1922 una ley norteamericana concedió autorización a los departamentos del Ejecutivo para otorgar indemnizaciones hasta por 1000 dólares cuando el daño era causado a la propiedad. De ahí surgía esta extraña paradoja comentada por un autor, William Anderson, a quien yo citaba: “Si el automóvil de alguien es dañado por un camión del correo hasta por mil dólares o menos, el departamento respectivo puede reparar el daño, mas si un peatón es el atropellado por el mismo vehículo y sufre lesiones que lo obliguen a hospitalizarse y a pagar fuertes sumas por su curación, sólo una Ley del Congreso puede indemnizarlo y esto, acaso, muchos años después de lo sucedido”. La situación en la Gran Bretaña, el otro gran país anglosajón, era en 1939

fundamentalmente igual a la de Estados Unidos: como el Rey —o la Reina— nunca pueden hacer un acto injusto, los particulares no podían pedir que se les indemnizase por los “torts” cometidos por los servidores de su Majestad.¹

14.— “Frente a esa situación agregaba yo, nos hallamos con la organización jurisdiccional y la jurisprudencia de Francia. En Francia, con el establecimiento de un tribunal de competencia bien definida (el Consejo de Estado en última instancia) ha podido por obra puramente jurisprudencial, casi consuetudinaria, crearse todo un cuerpo armónico de principios que garantizan al particular, ya no solamente la anulación del acto ilegítimo, sino la responsabilidad del Estado, por actos administrativos lesivos al interés privado. Es toda la jurisprudencia construída alrededor del concepto “culpa del servicio público”.

“La evolución jurisprudencial francesa ha sido muy lenta, llena de matices y de salvedades, hasta llegar a concluir que hay una culpa específica en el funcionamiento de los servicios públicos cuando estos han asumido cierta forma irregular de prestación —o de falta de prestación— perjudicial para un particular. Esta culpa no está siempre vinculada con el obrar de un agente; puede ser en ocasiones una culpa impersonal en la que no sea posible atribuir el daño al obrar imprudente de alguien. Dufrenois señala este ejemplo: en unas maniobras militares que debieron hacerse con armas cargadas con pólvora, el fusil de un soldado disparó un proyectil verdadero que fue a lesionar a una persona que las presenciaba. En este caso no sería posible adscribir la responsabilidad a nadie, porque por las reglas del derecho penal habría que presumir inocentes a todos los soldados. Sin embargo, es cierto que hubo una culpa del servicio público, en cuanto que hubo un pelotón, un grupo de soldados, en el que uno de ellos llevaba arma con proyectil y no solamente con pólvora.

“La culpa no debe probarla el particular en la forma estricta en que debe demostrar la culpa en una acción privada de responsabilidad civil, porque es tan complejo el mecanismo del Estado que si fuera a imponerse al particular la carga de la prueba de quién y cómo cometió la culpa en el servicio, habría en muchas ocasiones imposibilidad absoluta para satisfacer esa carga y se impondría absolver a la Administración. Por eso el Consejo de Estado en sus últimas ejecutorias sólo exige del particular que alegue y que pruebe el daño y es el mismo Consejo el que en un procedimiento inquisitivo busca si existió la culpa,

¹ La situación en Estados Unidos y en la Gran Bretaña ha variado. Así lo explico en el prólogo de mi libro titulado “La Justicia Federal y la Administración Pública” (1973).

y si la encuentra demostrada, dicta la condenación. En otras palabras, en estos juicios de responsabilidad no rige el procedimiento acusatorio".¹

Por último, acaso la nota más importante, es que hay cierta autonomía entre el concepto de ilegalidad y el concepto de responsabilidad. Ni todo acto ilegítimo de la Administración es causa de responsabilidad ni todo acto legítimo libera de ella al Estado. Esto se explica por el propósito constante del Consejo de Estado de hallar un equilibrio entre dos elementos: la defensa del particular y la necesidad de no establecer trabas insuperables a la Administración en su obrar diario. Ha tenido el Consejo de Estado que exigir una falta del servicio relativamente grave, para no alentar en los agentes del Estado actitudes tímidas, que hagan imposible la marcha de la Administración Pública. Aquí, comenta Dufrenois, se advierte cómo la justicia administrativa no nació en Francia por respeto sólo al principio de la división de poderes, sino por una exigencia social: lograr tribunales conocedores de las necesidades de la Administración, independientes hasta donde la independencia es precisa para lograr un juicio imparcial, pero por su preparación y antecedentes vinculados con ella en la medida indispensable para que sus fallos no se emitan por razonamientos puramente lógicos, sino conociendo la realidad de la Administración y creando un equilibrio entre el interés privado y el interés público.

"Hay casos en que la ilegalidad no crea responsabilidad: son —entre otros— aquellos en que aunque el obrar de la Administración sea ilegítimo hubiese podido lograrse lo mismo con un proceder legítimo, como los de simple violación al procedimiento. A la inversa, hay casos de acción legítima, pero que crean responsabilidad; corresponde esto al concepto civilista del abuso del derecho: cuando el particular tiene un derecho y lo ejercita en forma abusiva nace una responsabilidad a su cargo. La Administración también puede haber tomado una decisión legítima, pero abusando de su derecho; el abuso crea responsabilidad para el Estado aunque el agente haya obrado dentro de la órbita de su competencia.

"Si la culpa no se puede desprender del servicio, hay una responsabilidad directa de la Administración; cuando la culpa puede entenderse separadamente del servicio, pero no hubiera podido acontecer si no hubiese habido una culpa del servicio, aparece la acumulación de la responsabilidad del agente con una responsabilidad subsidiaria del

¹ Zevada criticó, justificadamente, que la ley de agosto de 1919 exigiese que el reclamante demostrara la negligencia de la autoridad.

Estado que protege al particular de la insolvencia del empleado. Conviene citar dos ejemplos muy conocidos para ilustrar cómo funciona el sistema francés: un particular va a una oficina de correos a depositar un mensaje dentro de las horas reglamentarias del servicio y la halla cerrada; por consejo de los guardianes del edificio hace uso de una puerta reservada sólo para los empleados y llega directamente al lugar donde ellos están formando los bultos de la correspondencia. Los empleados montan en cólera, en forma violenta arrojan al particular a la calle y éste se rompe una pierna. Hubo una falta notoria de los empleados de correos; pero, además, una culpa del servicio: ¿por qué se cerraron las puertas de la Administración de Correos antes de la hora reglamentaria? Otro ejemplo tomado de la época de la guerra: estaba prohibido que los soldados llevaran a sus casas las armas cargadas y los objetos peligrosos que hallaran en las trincheras. Un soldado comunica a un suboficial que halló una granada sin explotar y que la ha llevado a la casa donde está viviendo; el suboficial no le hace reprensión alguna; estalla la granada en la casa y mata a los hijos de la familia. El soldado es condenado; sin embargo, se estima que la Administración ha actuado en forma defectuosa, que no ha habido la necesaria vigilancia para lograr la entrega de la bomba, no obstante que el soldado había comunicado al suboficial la existencia de ella en su poder".

15.— Fueron estas ideas las que me llevaron a proponer al Secretario Eduardo Suárez que en la Ley de 31 de diciembre de 1941 se incluyera el artículo 10. Conviene citar ese artículo y los complementarios que revelan que, salvo por el grave defecto que mencionaré después, se regulaba un procedimiento muy completo, que inclusive buscaba respetar la competencia exclusiva de la Suprema Corte para conocer de los juicios en que la Federación es parte, conforme al primitivo artículo 105 constitucional. He aquí los textos:

"Art. 10.— Todo crédito, cualquiera que sea su origen,..... para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá.

Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

“Art. 11.— El Tribunal Fiscal ajustará sus procedimientos en los casos que esta ley le encarga, a las normas contenidas en el Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modificaciones:

1a.— Está obligado a estudiar el oficio en cada caso si no han expirado los términos que la misma señala para ocurrir y a desechar las demandas o a sobreseer en los juicios si así procede.

2a.— La sentencia deberá limitarse a declarar que ha quedado o no demostrada la existencia de un crédito a cargo del Gobierno Federal y, en su caso, a fijar su monto. Si éste no puede determinarse con las pruebas aportadas, se absolverá a la Hacienda Pública.

3a.— Cuando la cantidad reclamada sea superior a \$ 50,000.00, procederá al recurso de queja ante el Pleno, aunque no esté suscitada ninguna cuestión de incumplimiento de jurisprudencia. La queja se propondrá dentro de los diez días siguientes a la notificación, mediante un escrito que expresará los agravios que a juicio del recurrente le cause el fallo. Admitido el recurso, se dará vista a la parte contraria también por el plazo de diez días para que exponga lo que a su derecho convenga y sin más trámite se dará cuenta al Pleno.¹

“Art. 12.— Contra las sentencias de las Salas o del Pleno, en su caso, el actor podrá a su elección:

a) Pedir el amparo de la Justicia Federal, en los términos de la ley de la materia; o

b) Iniciar ante la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 105 Constitucional, juicio ordinario para obtener el reconocimiento por la Federación, de los créditos rechazados. En este juicio no podrán proponerse cuestiones de hecho o de derecho diversas de las planteadas ante el Tribunal Fiscal ni rendirse pruebas distintas. La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación.

Art. 13.— A partir del año de 1943, figurará en el presupuesto una partida para cumplir con los fallos que se dicten en los juicios a que se refiere el artículo 10.

Las sentencias se cumplirán por orden riguroso, que se determinará conforme a un registro que a ese efecto habrá de llevarse, hasta el monto de la citada partida. Las restantes se cubrirán en el ejercicio siguiente o en los sucesivos de preferencia a las sentencias de años posteriores, pero también en orden riguroso de turno.”

¹ Este artículo fue modificado en 1946, 1957 y 1967, pero en materias diferentes, por eso lo cito en su texto original.

16.— Lo importante, nos parecía, era ganar el principio, derogar el artículo 1928 del Código Civil que limitaba la responsabilidad del Estado a los casos en que se hubiese obtenido previamente la condena del funcionario o empleado, tarea, como hemos visto, muchas veces imposible. Y más con el crecimiento del Estado y de las sociedades contemporáneas. Y con las computadoras el problema es en 1976 todavía peor que era en 1941: ¿Quién, para repetir un caso real, de que habló un profesor de Harvard hace unos días en un Simposio sobre Derechos Humanos, puede saber cuál fue el empleado responsable de que en lugar de emplear los dígitos 04 en ese orden, se usaran en orden inverso, y que un pobre hombre quedase lesionado muy seriamente con la imputación de que no se le había separado del Ejército “honorablemente”, sino dado de baja por “homosexual”?

17.— Sin embargo, la Ley de 1941 adolecía —adolece— de este defecto capital: condicionar la procedencia de la acción, a un hecho que el particular no puede conocer: que haya una partida presupuestal con cargo a la cual se le pague. Y con otro más serio: para que una partida pudiera ejercerse se necesitaría que hubiese una autoridad de la Administración Activa con facultades para reconocer la responsabilidad del Estado. A falta de esa autoridad solamente el Congreso podría en rigor hacerlo usando la potestad que le da la fracción VIII del artículo 73 Constitucional para “reconocer y mandar pagar la deuda nacional”. (o sea la situación que existió en Estados Unidos hasta 1946, cuando se dictó la Federal Claims Act y en la Gran Bretaña hasta 1947 en que se promulgó la Ley de Procedimientos para la Corona (The Crown Proceedings Act)¹

18.— Ahora que no toda la culpa —para repetir la expresión— ha sido de la Ley de 1941, mucha han tenido también los abogados que no han luchado con suficiente vigor por su reforma. Y Ihering, hace ya más de un siglo, enseñó que sin lucha el derecho no avanza. Alentar a las nuevas generaciones a que sigan luchando fue el motivo principal que me hizo venir a esta Ilustre Escuela, que me hace el honor de educar al más joven de mis hijos.

Llego así al término de mi exposición en la que deseo presentar algunas conclusiones y formular o reiterar algunas propuestas:

Primera conclusión.— Todo empeño futuro en esta materia debe partir de lo que ya se ha logrado, a saber: el Estado Federal en México es jurídicamente responsable cuando sus funcionarios o empleados

¹ Véase, la Justicia Federal y la Administración Pública, págs. 22 y 23.

quebrantan la ley o el funcionamiento irregular de los servicios públicos lesiona los derechos de los particulares y estos no han obtenido reparación a través de los procedimientos de anulación y en última instancia de juicio de amparo. También es responsable, aún sin violación de la Ley, cuando una norma así lo establece (como en los casos de expropiación, de rescate de concesiones y otros que prevé el derecho positivo).

Segunda conclusión.— La responsabilidad del Estado por actos contractuales nunca se ha discutido. Existían hasta las reformas constitucionales de 1967 y a la Ley Orgánica de los Tribunales Federales de 1968, incertidumbres que han dejado de existir acerca del Tribunal competente para conocer de los juicios en que la Federación es parte. Ahora ha quedado definido por la Ley Orgánica citada que como regla general conocen de esos juicios los jueces del Distrito, salvo que la Suprema Corte, oyendo el parecer del Procurador de la República, considere que tales controversias son “de importancia trascendental para los intereses de la nación, caso en el cual conocerá de ellas el Pleno” (fracción IV del artículo 11).¹

Tercera conclusión.— La doctrina mexicana desde 1925 —tesis de Ricardo José Zevada— insistió en la necesidad de que, al igual de lo que ocurría en los países continentales de Europa, especialmente en Francia, se reconociese la responsabilidad estatal inclusive por actos de autoridad de la administración pública. En los planteamientos de los juristas mexicanos tuvo especial significación la Doctrina Francesa y la obra de Consejo de Estado franceses que a partir de la célebre ejecutoria Blanco de 1873 resolvió que la responsabilidad de la administración pública tenía que regirse por principios especiales, de derecho administrativo. En lo que toca a las normas rectoras para la definición de esta responsabilidad, el Consejo de Estado las fué elaborando de una manera flexible, buscando el equilibrio entre el interés de la comunidad y el interés particular afectado, de manera de proteger éste sin volver ineficaz la acción estatal. El resultado de esos esfuerzos fue la doctrina de la falta o culpa del servicio público, distinta de la doctrina elaborada por el derecho penal o por el derecho civil alrededor de los delitos o los actos ilícitos.

Cuarta conclusión.— En el campo legislativo fue el Código Civil promulgado por el Presidente Plutarco Elías Calles en 1928, que entró en vigor el 1.º de octubre de 1932, el que recogió en el capítulo relativo a actos ilícitos, artículo 1928, la responsabilidad estatal en términos

¹ Conforme al Art. 22, Frac. VII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerá de las demandas contra resoluciones sobre interpretación y cumplimiento de contratos de Obras Públicas de las dependencias del Ejecutivo Federal.

similares a como la había acogido la Constitución Alemana Weimer y la doctrina civilista francesa; a saber, como una responsabilidad subsidiaria, que puede exigir el particular cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado. Conforme a los artículos 1910 y párrafo primero del artículo 115, esta responsabilidad supone que un funcionario determinado y determinable, ha obrado ilícitamente; esto es, quebrantando la Ley o las buenas costumbres y la reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él y cuando ello fuera imposible, en el pago de daños y perjuicios. No habrá lugar a exigir esta responsabilidad si el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Quinta conclusión.— En 1939 la doctrina mexicana postuló ya la necesidad de corregir por la vía legislativa la situación existente, muy insatisfactoria, dado que las normas del Código Civil resultaban inoperantes en todos los casos en que era imposible determinar al funcionario responsable; aparte de que el procedimiento suponía tener que demandar primero al funcionario. Otro elemento que justificaba la reforma era que la justicia administrativa había nacido ya en México —si bien con jurisdicción limitada— en la Ley de 26 de agosto de 1936, que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual inició sus tareas el 1.º de enero de 1937.

Sexta conclusión.— El 19 de noviembre de 1941 México celebró convenios internacionales con Estados Unidos para liquidar todas las reclamaciones entonces pendientes. El Presidente Avila Camacho y su Secretario de Hacienda Eduardo Suárez, consideraron que era injusto que se hubiesen liquidado las reclamaciones extranjeras y que no se atendiese a las de los mexicanos: ese es el antecedente directo de la Ley de Depuración de Créditos de 31 de diciembre de 1941. Sólo que, y éste fue el gran avance de dicha Ley, el Gobierno consideró que no era suficiente, como se había hecho en el pasado, con “dejar limpia la pizarra” de reclamaciones que se habían venido acumulando desde el siglo pasado y especialmente desde el inicio de la Revolución hasta la expropiación petrolera de marzo de 1938, decretada por el Presidente Cárdenas. Se pensó que era necesario adoptar, por vía experimental, un régimen que atendiese a los problemas del futuro, ésto es, a indemnizar a los particulares por los actos que conforme a derecho lo ameritasen y que tuviesen lugar con posterioridad al 1.º de enero de 1942.

Séptima conclusión.— La solución elegida, según el artículo Décimo de la Ley de 31 de diciembre de 1941 fue la de derogar el sistema de responsabilidad subsidiaria adaptada por el artículo 1928 del

Código Civil y consagrar el de la responsabilidad directa, acogiendo la idea francesa de la "culpa del servicio público" a fin de facilitar la tarea del Tribunal Fiscal de la Federación, invitándolo a aprovechar, en cuanto fuera adaptable a México, la riquísima jurisprudencia del Consejo de Estado francés.

Octava conclusión.— Sin embargo, con sentido de realismo y espíritu prudente se quiso evitar abrir demasiado la puerta. Con ese objeto la Ley de Depuración de Créditos dispuso que las demandas ante el Tribunal Fiscal por responsabilidades derivadas de culpas del servicio público sólo podrían intentarse si no había partida presupuestal para reparar el daño en el ejercicio fiscal en que el mismo se hubiese producido ni en el inmediato posterior. Para la presentación de la demanda se fijó plazo muy breve; el mes de enero del año siguiente al que acaba de mencionarse. Es decir, que un daño producido, digamos en 1976, podrá reclamarse en enero de 1978 solamente. De lo contrario prescribirá.

Novena conclusión.— La Ley de Depuración de Créditos, muy importante como conquista o adopción del principio de la responsabilidad de Estado por culpas del servicio público, ha tenido una vigencia muy limitada. Inclusive nuestra doctrina —como la Décimo-Sexta edición del clásico Tratado del Maestro Fraga— la cita, pero en realidad no la comenta, ni la liga con su antecedente: la jurisprudencia francesa.¹

Décima conclusión.— Después de 1941, especialmente durante el sexenio del Presidente Adolfo López Mateos, se hicieron esfuerzos en la doctrina, entre la que es justo citar los de algunos Magistrados del Tribunal Fiscal, e inclusive intentos prelegislativos para convertir a dicho Tribunal en un Tribunal Federal de lo Contencioso, encargándole conocer no sólo de juicios de anulación, sino también de juicios de responsabilidad. En algunas de esas propuestas hasta se proponía abandonar la idea de la culpa del servicio público para aceptar francamente la responsabilidad objetiva del Estado, la llamada responsabilidad por riesgo. Empero el Presidente López Mateos, de ello he dado testimonio directo, consideró que el Estado mexicano no tenía capacidad financiera para pretender indemnizar pecuniariamente a todos los particulares, aunque si la responsabilidad se ciñera, como yo se lo propuse, a los casos de actos ilegítimos o de funcionamiento irregular, anormal, de los servicios públicos con daño individualizado a los derechos de una persona física o moral.

¹ Número 342. Reconoce, sin embargo, número 343, que la "legislación mexicana se ha mantenido en un estado de atraso".

Undécima conclusión.— Creo que es urgente insistir en que se continúe avanzando en el camino abierto por la Ley de Depuración de Créditos, aprovechando la experiencia ganada y el vigor creciente del Tribunal Fiscal de la Federación. No parece que debiera ser muy difícil lograr que ese Tribunal se convierta en Tribunal Federal de lo Contencioso y que a él se le encomiende depurar o definir la responsabilidad del Estado por actos de sus agentes en forma menos defectuosa que como lo hizo la ley de 31 de diciembre de 1941.

Duodécima conclusión.— No estoy convencido, a pesar de los argumentos teóricos, que tenga utilidad abandonar un concepto tan bien elaborado como la culpa del servicio público, para adoptar otros que en doctrinas más recientes se han postulado, tales como que la responsabilidad del Estado es simplemente una especie de seguro para distribuir más equitativamente entre todos los miembros de la comunidad los riesgos inevitables en la operación cada vez más compleja del Estado moderno. Si con el alcance restringido con que ha adoptado el principio de la responsabilidad estatal en diciembre de 1941 no ha sido posible eliminar en 35 años los requisitos puestos para el ejercicio de la acción, que la han vuelto de hecho inoperante, sería a mi juicio utópico pretender por ahora ir más lejos. Ya se habrá dado un gran avance si llegase a incorporarse en las realidades de nuestra vida social y no solamente en textos olvidados de Diarios Oficiales de hace un tercio de siglo, que hay un órgano jurisdiccional autónomo y respetable que define la responsabilidad del Estado mexicano cuando un servicio público ha funcionado de manera notoriamente irregular o cuando se ha violado la Ley sin que la violación haya podido corregirse a través del juicio de amparo.

Décimo tercera conclusión.— Para recoger las legítimas dudas del Presidente López Mateos, me parece que debería establecerse una distinción entre la definición de la responsabilidad y el pago de la suma a que eventualmente el Estado fuese condenado. La acción de responsabilidad debería intentarse en un plazo razonable sea a partir de la realización del acto u omisión generadora de responsabilidad o de la sentencia que pusiese término al juicio de amparo cuando este procedimiento se hubiese intentado. En los casos en que la sentencia de amparo fuese de sobreseimiento, el Tribunal Administrativo tendría plena jurisdicción en el asunto. Si en cambio la sentencia hubiese otorgado el amparo por violaciones legales o constitucionales, el Tribunal Administrativo no debería ya volver a ocuparse del fondo del asunto sino solamente de valuar los daños y perjuicios.

Décimo cuarta conclusión.— En los presupuestos de cada ejercicio debería, como sin resultado lo previó la Ley de Depuración de Créditos,

—artículo 13— señalarse una partida con cargo a la cual pudiesen cumplirse por orden de antigüedad o registro las sentencias que condenasen a la Hacienda Pública a indemnizar. Por sentido obvio de justicia, tal es al menos mi parecer y así lo he expuesto en algunas otras ocasiones, la partida podría decir, por ejemplo, que se pagaría en efectivo hasta, para mencionar una cifra tomando en cuenta los actuales niveles de precios, \$ 100,000.00 De esa manera los beneficios mayores los recibirían los más necesitados. En cuanto a las condenas por sumas más altas, adoptando por lo demás una práctica de hace muchos años, podría establecerse un régimen para que los pagos se hiciesen a plazo o previos convenios en que los interesados consintiesen en hacer ciertas quitas al Gobierno Federal, a fin de recibir su pago de inmediato.

Ultima conclusión.— Las tesis y propuestas anteriores obviamente no pretenden agotar un tema tan vasto y tan complejo. Concretamente señalo el vacío que significa no abordar los problemas de los establecimientos públicos y otras entidades del sector público. Hay ya una variedad tan grande entre ellos y de las situaciones que pueden presentarse, que no era posible en un trabajo tan general como este determinar cuándo la responsabilidad de tales entidades debe de estar sometida a las normas que rigen las del Estado y cuándo a otras leyes generales o especiales.

En suma: estas conclusiones y propuestas son apenas una invitación para que las nuevas generaciones cumplan su tarea en esta materia en forma más completa, más adecuada a nuestras necesidades, que como lo hicieron las generaciones del pasado inmediato. Principalmente es un llamado para que termine la inactividad que ha habido en esta área por más de tres décadas.

Marzo 8 de 1976

EL FUNDAMENTO HUMANISTICO DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Dr. Juventino V. Castro

Conferencia dictada por el autor en la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma "BENITO JUAREZ" de Oaxaca el 9 de abril de 1973.

Debo ante todo agradecer a esta ilustre Universidad oaxaqueña, la gentileza de invitarnos a visitarla, y al auditorio la paciencia de escuchar las reflexiones que expondré ante ustedes en breves momentos, y que podrán estar escasas de ciencia, pero definitivamente llenas de entusiasmo y afán de comunicación.

Los conceptos que desarrollaré ante ustedes —gracias a su generosa hospitalidad—, tanto en esta plática como en la subsecuente, son una concentración y en ocasiones prácticamente una transcripción de algunos Capítulos del libro en preparación bajo el Título "Lecciones de Garantía y Amparo", de próxima aparición, en donde pretendo plasmar mis experiencias en la cátedra del Segundo Curso de Derecho Constitucional que se me permite impartir en la Escuela Libre de Derecho.

Pero el enfoque y la intención los he dirigido específicamente en ocasión de este acto —para mí solemne y lleno de reconocimiento—, por la inestimable atención que no dudo me otorgarán, gracias a su demostrado cariño por la ciencia del derecho que comparto con ustedes en toda su extensión, y no por el supuesto valimiento de quien en esta oportunidad se dirige respetuosamente a ustedes.

El curso a que me he referido, casi siempre es denominado como de Garantías y Amparo, porque ése es su contenido. Por ello en este primer intercambio he resuelto tocar un tema referente precisamente a la esencia de las garantías constitucionales, y en la segunda me referiré a otro que se enmarca dentro del juicio de amparo, y precisamente al amparo contra leyes como instrumento fundamental para la defensa de la constitucionalidad.

Y ya sin mayores preámbulos, deseo entrar de lleno en el primero de los temas, no sin dejar constancia una vez más de mi satisfacción de encontrarme entre ustedes, y mi profundo deseo de lograr interesarlos, y al final quizás de tranquilizarlos lo suficiente como para que pueda proyectarles esas mis anunciadas reflexiones, hasta el extremo de obtener que se las apropien y las hagan sentidamente suyas.

Al examinarse el tema que ahora deseo desarrollar, pretendo captar, de alguna manera, la esencia de las garantías constitucionales.

Es bien sabido que las garantías constitucionales son también conocidas como garantías individuales, derechos del hombre y del ciudadano, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado, entre otras denominaciones.

El simple hecho de que exista tal diversidad de formas de nombrar a estas garantías, ya es indicativo de que la esencia del concepto o bien escapa a una precisión cabal, o bien se le pretende dar un contenido a la manera que quien lo utiliza concibe, partiendo de un concepto muy personal, y dirigiéndolo hacia áreas que se supone deben estar fuertemente protegidas.

Quizá sería preferible de antemano exponer a qué punto deseo dirigirme al manejar diversas ideas, con el propósito de poder merecer su atención entendiéndose desde el inicio la razón de los caminos que pretendo recorrer, y el punto de llegada que intento alcanzar.

Y a este respecto resulta conveniente enunciar brevemente que hay tres corrientes que pretenden dar un contenido distinto a las declaraciones que existen en las Constituciones de prácticamente todos los modernos Estados de Derecho.

La primera corriente es la jusnaturalista, o sea la que pretende reafirmar que existe un derecho natural previo al derecho positivo, que influye determinantemente en éste, lo inspira, y al propio tiempo lo limita. Es bien sabido que existen muy diversas escuelas jusnaturalistas, —tradicional, escolástica, racionalista—, en función de una localización del origen de este derecho natural, no siendo el caso por el momento referirme concretamente a ellas.

Pero, si bien, quienes se oponen a esta teoría del derecho natural, consideran que la mencionada escuela es cosa del pasado, igualmente debemos recordar que se afirma existe un renacimiento de estas posiciones, que vuelven a ser manejadas en mayor o menor medida.

Los partidarios de esta escuela sostienen que las Constituciones fundan las disposiciones que establecen las garantías constitucionales, en ese derecho natural correspondiente a la persona humana, y que lo precede, razón por la cual toda norma constitucional que rebasa o no alcanza lo dispuesto por él, viola gravemente las libertades del individuo.

Una segunda posición es la del positivismo jurídico, de carácter formalista, según la cual los derechos constitucionalmente establecidos son los que corresponden al Estado o al poder público en forma originaria, algunos de los cuales conceden u otorgan a las personas o a los

ciudadanos, como una forma de equilibrio entre gobernantes y gobernados. Para ellos, fuera del orden jurídico estatal no puede haber Derecho.

Bajo este formalismo, nunca puede haber controversia legítima entre las personas que pretenden el reconocimiento de sus derechos esenciales, y la autoridad pública, si la Constitución no ha incluido previamente ciertas facultades concedidas a la persona en general, dentro del texto constitucional que es el que crea las garantías.

Por último, existe una tercera corriente, a la cual de antemano anunciamos nos adherimos, que afirma una esencia biológica, psicológica y social de la persona humana, una estructura de ella que le crea necesidades las cuales a su vez requieren de satisfactores para llenarse y alcanzar así el ser humano los destinos que personal o colectivamente desea llenar, razón por la cual las Constituciones no establecen sino reconocen estas características humanas, que lo mismo podrían señalarse como libertades humanas, no como una concesión graciosa sino como fundamento para alcanzar un orden público que normativamente tiene que convertirse en un orden jurídico.

Quizá en este breve resumen de posiciones ante la esencia de las garantías constitucionales, no aparezca con toda claridad las implicaciones que resultan de adherirse a una u otra de las escuelas mencionadas. Pero pretendo clarificar el tema al límite de mis posibilidades, no tanto para llevar al auditorio a la aceptación de la tesis humanista a la cual me adhiero, sino a lo sumo como pretexto de reflexiones personales que permitan un mayor ahondamiento por quienes se interesen en estos temas.

No sería posible entrar inmediatamente en las cuestiones que me propongo desarrollar, si previamente no hago un recordatorio del origen de las garantías constitucionales actuales, porque sin esta historia parecería que simplemente se están manejando teóricamente los conceptos filosóficos, sociológicos, psicológicos y jurídicos que forzosamente debemos utilizar para llegar a cualquier conclusión.

Por ello, y antes que nada, debo precisar que las garantías constitucionales no son el efecto de lucubraciones de juristas, políticos o sociólogos, ni mucho menos se crean como producto de gabinete.

Históricamente está demostrado que las garantías constitucionales son verdaderas vivencias de los pueblos, —o de grupos destacados que constituyen a éstos—, quienes materialmente arrancaron las primeras declaraciones a sus soberanos, porque dentro de ellos mismos surgía la imperiosa necesidad de obtener un reconocimiento a ciertas libertades, que de ninguna manera se alegaba estaban ajustadas o no a principios

filosóficos o científicos, aunque tampoco podemos negar que tales principios ya habían sido examinados por los especialistas en tales disciplinas.

Debo recordar, a este último respecto lo que nos dice ANDRE HAURIUO, en su obra "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas": "Las diversas precisiones que hasta el presente hemos hecho acerca de los datos sociológicos de los movimientos constitucionales nos han permitido hacer notar que estos movimientos, iniciados en diversos casos por la acción de las clases medias, no se desenvuelven sino cuando son queridos por el conjunto de la Nación o, en todo caso, por la mayoría de ésta y se les cree capaces de aportar una liberación de la Nación en cuanto cuerpo y de los ciudadanos en cuanto individuos. Pero hay que darse cuenta de que las evoluciones de este tipo no se realizan sin provocar, frecuentemente, vivas resistencias, pues es raro que los detentadores de poder acepten de buen grado abandonar su posición o incluso compartirla. No resulta pues, sorprendente que el movimiento constitucional esté jalonado por revoluciones".

Lo anterior se pone de manifiesto al examinarse las primeras garantías que se obtuvieron mediante reconocimiento expreso en documentos expedidos para tal fin.

Y así en esta primera mención tenemos que referirnos a la "Charta Magna" expedida el 15 de junio de 1215, en que los barones ingleses obtuvieron de Juan Sin Tierra se comprometiera a respetar las libertades individuales, a no recaudar tributos que no fueren aprobados por el Consejo, y a gobernar teniendo junto a sí al Consejo Común del Reino, compuesto de pares laicos y eclesiásticos, y en donde se hallaban representados los súbditos ante el príncipe, según las costumbres feudales.

De esta Carta debemos destacar su artículo 29, que textualmente decía: "Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni desposeído de su tenencia, de sus libertades o libres usos, ni puesto fuera de la Ley, ni exiliado, ni molestado de manera alguna; y Nos, no pondremos ni haremos poner mano sobre él, a no ser en virtud de un juicio legal de sus Pares y según la Ley del país".

Sin embargo no siempre se está de acuerdo en que ésta es la primera declaratoria que constituye una garantía a la manera que existe en los Estados modernos, y frecuentemente se otorga esta primacía a los Fueros de Aragón, que son un antecedente del Proceso de Manifestación español, en donde se reconoce el derecho de los hombres a un fallo legal ante juez competente.

VICTOR FAIREN GUILLEN nos recuerda un texto del año 683, en el VIII Concilio de Toledo, que en su canon 2 preceptúa que nadie

puede ser privado de sus honores, detenido, atormentado o condenado a muerte por ninguna institución del Estado sin tener pruebas claras y evidentes.

Dicho autor nos menciona también la protección que se otorgaba contra el encarcelamiento injusto, en los Fueros de Nájera, Jaca, Tudela, Zaragoza y Daroca, en los Siglos XI y XII, que inclusive establecen disposiciones respecto a la libertad bajo fianza.

En los Fueros de Aragón aparece la figura de la Justicia como juez medio entre el rey y sus vasallos, y en concepto del propio FAIREN GUILLEN, la combinación de todas estas normas permite asentar la existencia legal de un principio-garantía del "proceso legal ante el juez competente" que resultaría así no solo un antecedente remoto del "due process of law" anglosajón, sino también de nuestro artículo 14 constitucional.

Independientemente del importante antecedente francés con su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, en donde aparece una lista de las garantías individuales reconocidas, a virtud del movimiento fundamental que conocemos como Revolución Francesa, resulta absolutamente necesario recordar las Cartas de las Colonias Inglesas de América, que son un antecedente de la Constitución Americana de 1787.

Los emigrantes ingleses trajeron a América la tradición jurídica del "common law", que era de espíritu libertario. Para fundar una colonia inglesa en América se requería del soberano inglés la expedición de un documento que estableciera las reglas de gobierno, y que fueron conocidas como Cartas. Las más conocidas son las de Connecticut (1662), Rhode Island (1663), Virginia, Pennsylvania, Maryland y Carolina del Norte (1776), Vermont (1777), Massachusetts (1780) y New Hampshire (1783).

De todas estas Cartas debe destacarse la de Virginia, en donde se incluye por primera vez un catálogo de derechos (bill of rights) que reconocen las prerrogativas del gobernado frente al poder público. Independientemente de cualquier discusión respecto a influencias mutuas, u originalidad definitiva de alguna de esas declaraciones, se advierte que este catálogo de derechos a que nos referimos es del año de 1776, cuando la Declaración francesa es de 1787.

No deja de llamar la atención que, cuando el nuevo país independiente que se forma de las antiguas colonias inglesas bajo el nombre de Estados Unidos de América, promulga su Constitución Federal el 17 de septiembre de 1787, no se incluye en ella una enumeración de las garantías constitucionales reconocidas. Como en lo general las cartas de

las antiguas colonias continuaban en vigor, probablemente no se consideró necesario incluir en la nueva Constitución Federal ese "bill of rights", pero ya para 1791 se expedían las diez primeras enmiendas a la Constitución americana, conteniendo precisamente en forma expresa, y no derivada, las primeras garantías constitucionales que no se habían incluido en la promulgación original del texto constitucional americano. Después de la Guerra Civil que ocurrió en el país norteamericano aquí mencionado, y a partir de 1865, se decretan otras enmiendas mas, que completan el cuadro de las garantías constitucionales americanas, muchas de las cuales fueron imitadas o textualmente tomadas por nuestra Constitución y otras de este Continente.

La razón de haber recordado brevemente estos principales antecedentes históricos sobre el nacimiento de las garantías constitucionales, no ha tenido otro objeto que ratificar que de ninguna manera las garantías han sido otorgadas graciosamente por el poder público a las personas.

Siempre encontramos que es el propio pueblo, bien en un movimiento revolucionario, o en un enfrentamiento al soberano, quien ha impuesto el reconocimiento de las garantías que le son absolutamente necesarias para llenar sus destinos, facilitar el ejercicio de sus libertades, y oponerse a un régimen de arbitrariedad, pues como lo ha dicho el propio HAURIUO, resulta raro que los detentadores del poder deseen voluntariamente abandonar una posición preminente o compartir el propio poder.

No es el caso extenderme en el estudio de los antecedentes históricos de las garantías constitucionales mexicanas, que son de sobra conocidos por ustedes, pero quizá sí hacer algunos subrayados necesarios a este respecto.

La historia de nuestras garantías no puede asimilarse totalmente a los antecedentes internacionales que brevemente he resumido, porque si bien nuestros textos de este tipo sí surgen definitivamente de movimientos revolucionarios, ya sea para obtener la independencia o para reafirmar ésta en alguno de sus extremos, piénsese que no son específicamente para obtener reconocimientos de libertades individuales, sino para obtener un fin colectivo de mayor graduación porque comprende tanto dichas libertades como las estructuras autónomas de un Estado que nace, y que necesita establecer cómo se va a regir en el futuro.

En cualquier forma, la única similitud que podemos establecer respecto a otras vivencias ajenas a la nuestra, es que ningún derecho fundamental se obtiene sino mediante un profundo movimiento social, y no en virtud precisamente de inspiraciones de sus mejores hombres,

que en cualquier forma coinciden captando una aspiración social auténtica, pero que proponen simplemente una evolución filosófica o científica, evitando enfrentamientos.

Sin embargo, nosotros llegamos a la vida independiente, sin ignorar lo que otros países han hecho, y es muy natural entender que nos aprovechamos de sus experiencias al formular nuestros textos constitucionales.

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 —que como es sabido nunca entró en vigor en un México independiente—, ya existe un reconocimiento de garantías, tales como la de audiencia (art. 31), la inviolabilidad del domicilio (arts. 32 y 33), los derechos de propiedad y posesión (arts. 34 y 35), el derecho de defensa (art. 37), la libertad ocupacional (art. 38), de instrucción (art. 39), y la libertad de palabra y de imprenta (art. 40).

La Constitución de 1824 no enumera específicamente las garantías que se reconocen a las personas frente al poder público, pero en su articulado ya se menciona la libertad de imprenta, e indirectamente otras al prohibir penas trascendentales, la confiscación de bienes, los juicios por comisión y las leyes retroactivas, los tormentos, las detenciones arbitrarias y el ilegal registro de las casas.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que crean el régimen centralista, sí enumeran algunas garantías, mencionándolas como "derechos del mexicano", pero no así el Acta de Reformas de 1847, porque está expedida bajo la inspiración de MARIANO OTERO, y está precedida por un famoso voto particular, en el cual el prestigiado jalisciense proponía que una ley reglamentaria fijara las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad que debían gozar todos los habitantes de la República, pero ésto no se llevó a cabo en la forma propuesta, sino que en los años subsecuentes se discutió ampliamente la forma en que se expediría una Constitución, que al final se rubricó el 5 de febrero de 1857, que sí contiene una enumeración prolija de garantías constitucionales, en gran manera transcritas por la Constitución de 1917 que actualmente nos rige.

Habiéndose resumido los antecedentes históricos, —internacionales y nacionales—, de las garantías constitucionales, ocurre preguntarse cuál es la esencia profunda, la motivación individual y social, que en su hondura permite la creación de normas jurídicas, en un documento fundamental del mismo orden, y para cuyo nacimiento los pueblos luchan tanto, y los pensadores agudizan sus análisis para plasmar, —en acción y en pensamiento—, una normatividad que, como ya se ha visto,

muchas constituciones sostienen es la base de las instituciones sociales y de los regímenes democráticos.

Una observación es evidente: quienes promueven esos derechos, que actualmente conocemos como garantías constitucionales, siempre mencionan como basamento **la libertad**.

Es verdad que un estudio cuidadoso de las disposiciones fundamentales a este respecto, nos permite encontrar no sólo el reconocimiento de esta libertad, sino también una serie de procedimientos que permiten que la misma se respete y aun se aliente; pero el núcleo, el punto de partida, es siempre la libertad, que por lo demás se da por establecido y demostrado que pertenece a la naturaleza humana.

Y respecto a esta última afirmación, es fácil entender el por qué se le considera como axiomática, ya que si el Derecho no partiera del supuesto de que el hombre es libre, no podría sancionar los actos humanos que contradicen las normas jurídicas, pues sin libertad no hay responsabilidad, y sin ésta no se justifica la coacción pública que sanciona por incumplimiento de la norma.

Si bien la libertad es objeto de estudios profundos de diversas disciplinas como la Filosofía, —especialmente la Ética—, la Psicología, la Sociología y la Antropología, llega igualmente al Derecho, y nos importa reflexionar sobre ella, sin que pretendamos profundizar tanto como la Filosofía misma, ya que como Ciencia que es el Derecho parte de principios filosóficos que se dan por demostrados, pero que en cualquier forma se examinan en la Filosofía del Derecho.

Ante todo debemos examinar **por qué y para qué** es necesaria la libertad.

El doctor JOSE RUBEN SANABRIA nos dice: “La libertad es necesaria para la autorrealización personal. Pero no basta porque el hombre es esencialmente social: necesitamos de la convivencia y de la colaboración de los demás. De ahí la necesidad de la estructura llamada Estado que no es más que la **sociedad política**, es decir, la comunidad humana en orden a la realización del bien común total.— Para que la sociedad esté bien ordenada debe tener los medios necesarios para ello. Así la sociedad política está por encima de los individuos y tiene poder soberano o de gobierno y sus miembros deben obedecerla. El Estado, por tanto, tiene la facultad de limitar los derechos de los individuos en vistas del bien común. Pero como su fin es procurar el bien común, jamás puede impedir totalmente la libertad, pero tampoco puede permitir que cada individuo haga lo que le venga en gana porque una libertad total —en el sentido salvaje de hacer lo que me da la gana— se convierte en subversión y en anarquía. Siendo el fin del Estado, como

queda dicho, el bien humano total, es natural que el Estado propicie la libertad de cátedra en la exposición de los conocimientos en los centros de estudio. Igualmente el Estado respeta las libertades religiosas, política, artística, de prensa, etc., etc., siempre y cuando no lesionen los derechos de los demás”.

Entendiendo nosotros con dicho autor la motivación profunda de que la libertad se realiza dentro de la sociedad, con los límites que permitan y aseguren precisamente que la libertad individual pueda ejercitarse en el campo común, —social—, cabe ahora preguntarnos si la misma libertad, en el individuo en sí, no es un producto cultural que llega a él en forma tal que cada cultura, según su época y sus experiencias, transforma la esencia de la libertad. A este respecto recordamos entre otros conceptos, los de ANGEL GONZALEZ ALVAREZ: “La libertad, que se dice, en primer término, de la acción humana, se transfiere a la naturaleza de donde brota. Por eso, naturaleza y libertad se vinculan a la realidad particular del hombre, que debe ser concebido como naturaleza liberada en tendencia hacia el bien universal. La libertad humana se apoya, pues, en una naturaleza cuya necesidad trasciende. No incide en el hombre desde fuera, brota en el hombre desde dentro. El mismo proceso que nos hace **ser**, nos hace **ser libres**. Y en este ‘ser libre’ se funda la posibilidad que cada hombre tiene de llegar a acabamiento de ser hombre, esto es, de ser promovido al estado perfecto del hombre en cuanto tal. Ser libre es, para el hombre, poder desarrollar la naturaleza hasta llevarla a plenitud”.

Todavía antes de examinar la polémica que se establece en relación a si las constituciones **crean** las llamadas garantías o derechos del hombre, o simplemente **los reconocen**, debemos hacer una importante aclaración que resulta obligada:

Es necesario distinguir entre la libertad de querer y la libertad de actuar. La libertad de querer es el estar exento de una inclinación necesaria para tomar una decisión. Es por lo tanto un fenómeno interior, probablemente entintado de problemas psicológicos, y que corresponde propiamente a la libertad de elección. Por ello esta libertad de querer o de elegir, debe ser llamada con mayor precisión bajo su denominación técnica más exacta: **el libre arbitrio**, o **libre albedrío**.

No es tanto que al Derecho este libre arbitrio no le interese, simplemente lo da por establecido para fundamentar la responsabilidad, y por lo tanto para sancionar las conductas humanas que no se adecúan a los mandatos obligatorios de la norma jurídica.

En cambio, lo que sí interesa profundamente al Derecho es la libertad de actuar, o sea la exteriorización de un pensamiento o de un

sentimiento proveniente de un individuo que actúa en sociedad, y que puede lesionar a otros individuos, a los derechos de éstos, o a las propiedades o posesiones de los mismos.

En realidad, la libertad de actuar es el estar exento de toda coacción exterior, y la principal coacción que nos toca examinar es la que se deriva de una norma jurídica promulgada, que la autoridad pública tiene como obligación principal el de hacer que se cumpla y, en algunos casos, inclusive forzar a su cumplimiento.

Es por ello que se puede afirmar que es sólo un Poder, —y un poder superior al individuo y a la colectividad—, quien puede disponer los límites en la libertad de actuar del ser humano, y nos toca examinar, —de acuerdo con los conceptos que anteriormente hemos emitido—, cuál es esa esencia de la naturaleza humana que debe respetarse y garantizarse; cuáles son los límites de la misma esencia que tiene la libertad humana; y cuáles son los atributos del poder público que limita a la libertad natural para permitir la convivencia social, mediante un orden jurídico que resulta tan respetable y necesario como la libertad a la cual fija fronteras.

HAURIUO se refiere a la agudeza de este problema en el Derecho Constitucional y dice: “La oposición entre necesidades sociales y aspiraciones individuales, entre autoridad y libertad, sensible en las diversas ramas del Derecho privado, se hace más aguda y esencial, en cierto modo, en el Derecho público y, especialmente, en el Derecho constitucional. Ocurre que aquí lo que está en juego es una cuestión de principio, pues se trata de disponer la sociedad en su conjunto, de situar las relaciones de base entre sociedad e individuos, y, consecuentemente, de determinar los campos respectivos del poder del Estado (o de quienes actúen en su nombre) y de la autonomía propia de los individuos. Esta oposición es tan viva que con frecuencia se traduce en movimientos violentos dentro de la sociedad: revoluciones, golpes de Estado, etc., y resuena incluso en ámbitos mucho más serenos, puesto que numerosos juristas se enfrentan al opinar sobre la significación profunda del Derecho constitucional, según pongan preferencia en la autoridad o en la libertad”.

Al referirse el citado autor a la función del Derecho constitucional menciona los dos campos en los cuales se han dividido los autores, respecto a su último planteamiento: el Derecho constitucional como **técnica de la autoridad**, y el Derecho constitucional como **técnica de la libertad**.

El primer campo, encabezado por M. PRELOT, y al cual se adhiere G. VEDEL en fórmula análoga, consiste en afirmar que el fenómeno de

la autoridad pública, es en sí lo que constituye el Derecho constitucional, al cual define como **ciencia de las reglas jurídicas según las cuales se establece, ejerce y trasmite el poder político**. Critica HAURIUO este punto de vista, porque el mismo haría concebir el ejercicio de la autoridad como un fin en sí, y porque ignora la verdadera historia de esta rama del derecho, creada bajo la presión de los ciudadanos deseosos de que se reconocieran sus libertades individuales e incluso de participar en el ejercicio del poder.

El segundo campo está encabezado por B. MIRKINEGUET-ZEVITCH, quien impresionado por el poderoso movimiento constitucional posterior a la guerra de 1918, que permitió la liberación de numerosos pueblos anteriormente oprimidos, deduce de todo ello que el Derecho constitucional es esencialmente una técnica de la libertad. También esta posición es criticada por HAURIUO, ya que al no haber límites al impulso hacia la libertad, la hace degenerar necesariamente en anarquía, si no se ejerce en el orden.

Por ello el autor que venimos citando considera que el Derecho constitucional es esencialmente **la técnica de la conciliación de la autoridad y la libertad en el marco del Estado**, agregando que con mayor claridad debería mencionar esa conciliación “en el marco del Estado-Nación”, porque es en éste en donde se hace totalmente explícito el antagonismo entre Poder y Libertad.

Por último, HAURIUO hace resaltar que el Derecho constitucional es un producto de Occidente, que ha sido adoptado en el mundo entero, porque en esa cultura es donde ha tenido lugar el nacimiento del esfuerzo de conciliación entre poder y libertad.

El Maestro ALFONSO NORIEGA C.— “La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917”— examina la naturaleza jurídica, y aun filosófica, de las libertades declaradas en la Constitución de 1917, y sostiene que los constituyentes que crearon ese documento recogieron el legado de la ley fundamental de 1857; que tienen en su esencia el carácter de derechos del hombre; y que no se fundan en una teoría específica del derecho natural, sino en la convicción de que el hombre, como tal, como persona humana, tiene derechos que le son propios frente al Estado.

Rechaza la tesis de que las garantías individuales se fundan en el positivismo jurídico, es decir que son meros derechos que el Poder, el Estado o el derecho positivo, conceden u otorgan a los ciudadanos; y el que se afirme que fuera del orden jurídico estatal no puede haber Derecho; o sea, se opone al formalismo kelseniano.

Examina las posiciones de los diversos autores que se adhieren al

positivismo jurídico —paralelo al filosófico y al sociológico—, para concluir resumiéndolos en la creencia que ellos tienen de que no existen los llamados derechos públicos subjetivos, siendo los llamados así no otra cosa que las limitaciones que se impone el Estado con el fin de favorecer el libre desenvolvimiento de las actividades sociales de los individuos, e impedir que las de cada uno de ellos estorbe las de los demás, pero sin aceptar que tengan un espíritu metafísico, porque esas normas pertenecen al mundo empírico. Según estas concepciones, es Derecho sólo lo que ha mandado el poder gobernante, por virtud del hecho mismo de que lo manda. En nuestro país, se adhieren a esta posición NARCISO BASSOLS, VICENTE PENICHE LOPEZ y, en cierta medida, IGNACIO BURGOA.

Para NORIEGA, el positivismo jurídico llega a sus más extremas consecuencias, acentuando de manera firme y definitiva la supremacía del Estado —y por lo tanto del Derecho— con HANS Kelsen.

Se refiere a las ideas del conocido jurista vienés respecto a la libertad, entendida mediante el uso de un concepto negativo, como lo es la ausencia de una vinculación jurídica a un deber, porque algún aspecto de la conducta humana en un momento dado no es previsto en una norma reguladora dictada por el Estado. Esas conductas no reguladas, para Kelsen, es lo que se ha dado en llamar derechos subjetivos.

Después de los anteriores exámenes, comenta el Maestro NORIEGA: “Estos conceptos —debo confesarlo— me producen un sentimiento de horror ante las trágicas consecuencias de afirmar y propugnar estas doctrinas jurídicas en que el bien y la justicia dependen de un mandato del Estado, han sido percibidos por grandes juristas contemporáneos que han dado la voz de alarma y se han detenido a considerar su peligrosidad en el campo de la teoría, por su carácter nihilista y estéril, y en el de la vida política, por sus tremendas consecuencias”.

Examina diversos conceptos de RADBRUCH, sobre la naturaleza del hombre y la naturaleza de las cosas, como fundamento de una posición contraria a las ideas que hemos resumido, y concluye concretando su propia posición en los siguientes términos: “Si fuere posible condensar mi pensamiento en una fórmula que más que una definición, en el estricto sentido de la lógica, tuviera el carácter de una descripción, me atrevería a afirmar lo siguiente: Los derechos del hombre, las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvi-

miento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social”.

Estamos totalmente de acuerdo con el Maestro NORIEGA en sus planteamientos y conclusiones. Contra una posición que permita afirmar y sostener que las garantías individuales —valga decir la libertad de la persona humana, reconocida en una norma constitucional—, son una creación del Estado, simplemente para permitir la convivencia social, dentro de la cual se evite la pugna entre las diversas libertades de los individuos, pero concluyéndose obligadamente que esto es un acto discrecional y valorativo de esa entidad abstracta que es el Estado, no sujeto a ningún factor que nazca de la naturaleza del ser humano, debe prevalecer una posición que establezca que esas libertades están por encima y preceden al Estado mismo, sin que por ello tengamos que recurrir forzosamente a una posición jusnaturalista, cuya definición tantos conflictos provoca al confrontarlo con el derecho positivo que se maneja en el campo de la realidad y no de los ideales.

Frecuentemente se preguntan los juristas por los principios de la persona humana a que aludimos, su origen, y su forma de determinarlos. El tema es totalmente filosófico, y la contestación sólo puede encontrarse en este campo.

Así MICHELE FEDERICO SCIACCA —“La Libertad y el Tiempo”— dice: “Hombres buenos forman una sociedad buena, pero una sociedad buena no hace, sin su voluntad, un solo hombre bueno, aun ofreciéndole las mejores condiciones; quien se confía a la ‘obra de la sociedad’, a leyes y reformas, abdicando la iniciativa personal, se hace esclavo por esto mismo de la renuncia. Para ser libre —y por esto mismo justo y bueno— o cada uno piensa por sí mismo, o no puede proveer ninguna ley ni institución, porque la libertad, la justicia y la bondad no son dadas del exterior: si alguno promete que basta programar y planificar para obtenerlas, nos considera esclavos, nos niega como personas. Si la sociedad sobrepasa o desconoce sus límites, el individuo está autorizado para oponerse: **para ser yo mismo lo pienso yo y debo pensarlo solamente yo**, ninguno puede sustituirme en este cometido, aunque para cumplirlo me son necesarios los otros; el ‘celo’ por el bien y el mal que cada uno cumple es virtud del hombre libre. Cuando la sociedad, cualquiera que sea su forma, familia comprendida, pretende sustituir a la persona, ‘dictarle’ su vida espiritual y mandar sus sentimientos, el individuo, frente a esta ‘necesidad’ exterior, a veces organizada con perfecto mecanismo, agotados los medios de defensa y persuasión amorosa, tiene el derecho de disentir y de oponerse, de contraponerle la

'obligación' categórica de ser él mismo en su libertad, hasta 'dar testimonio de ella' con la propia vida".

Por su parte ANGEL GONZALEZ ALVAREZ, examina estas mismas cuestiones a que nos referimos en la siguiente forma: "Estamos demasiado habituados a referirnos a las leyes, sea como fórmulas matemáticas, sea como proposiciones morales. Suele atribuirse a las primeras la regulación de los fenómenos y a las segundas la normatividad de la conducta humana. Para perfilar su respectiva esencia, suelen los autores inscribir la ley de tipo científico en el ámbito del ente de razón y remitir las leyes civiles al orden moral. Sospechamos que esa doble tarea sólo expresa una verdad incompleta. La ley científica no es algo meramente racional; aunque se exprese en lenguaje matemático, tiene una esencial referencia a lo que en la realidad fue descubierto. Se impone, pues, una necesaria distinción entre la ley propiamente dicha y su formulación científica. La ley, como tal, precede a su fórmula, y debe estar incardinada en la realidad. Algo semejante cabe decir de las leyes morales. Dependen ciertamente del legislador cuanto al momento de darlas. Pero el hecho de que unas enciendan alabanzas y otras susciten censuras indica muy claramente que no todo consiste en la voluntad del legislador. Esta ha debido apoyarse en la razón y, de modo definitivo, en la naturaleza misma de las cosas. Por este lado no se apuntan grandes diferencias entre las leyes de tipo científico y las de significación civil. El científico procede inductivamente desde los hechos de experiencia, y el legislador, por deducción de los principios supremos. Si la labor de ambos no se ajusta a los cánones de su respectivo quehacer, el científico no descubre la ley y se hunde en el error, y el legislador nos ofrece una **perversión de la ley**".

Por todo lo anterior nos parece muy superior la fórmula del artículo 1o. de la Constitución de 1857, que la del mismo numeral de la Constitución que actualmente nos rige. El primero de ellos decía así: "El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

En cambio la Constitución de 1917, —evidentemente influida por el positivismo jurídico que prevalecía en su época—, cambió totalmente la hondura de los principios de su antecedente, y el texto actual dice lo siguiente: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

A la vista de las extensas consideraciones que se han hecho en este apartado, pueden ya afirmarse las excelencias del texto constitucional que a la fecha se ha abrogado, y nuestra personal posición sobre la naturaleza esencial de las garantías constitucionales.

En este punto, debo realizar un giro fundamental en mis anteriores exámenes. Todos estos han partido de las observaciones de un proclive humano hacia su perfeccionamiento e integración dentro de sus altos destinos, y por consiguiente de las disposiciones constitucionales que se dictan para respetarlo, alentarle y al propio tiempo producir un orden jurídico nacional que permita a los individuos particulares llenar esa teleología.

Pero cabe hacer una reflexión esencial: ¿el contenido de las garantías constitucionales es totalmente el reconocimiento de las libertades humanas, el compromiso de no atacarlas, y la creación de instrumento o instrumentos para anular sus desconocimientos?

Creo que fácilmente podemos pronunciarnos negativamente frente a esta interrogante.

Es evidente que muchas de las garantías constitucionales se dirigen totalmente hacia el campo de las libertades, pero hay mucho más que ésto en ese reconocimiento de derechos fundamentales para llenar las necesidades humanas.

Desde luego que antes de entrar de lleno a este tema, debemos recordar que las libertades humanas tienen un límite natural y necesario. Primero, y ante todo, el límite de mi libertad es la libertad de mi semejante. Sería monstruosa una concepción de libertad irrestricta, que para realizarse invadiera la libertad ajena, porque ésto significaría el desconocimiento de la Libertad. Y si ésto se dice de la libertad individual, lo mismo tendría que expresarse de la libertad de todos los individuos considerados ahora como cuerpo colectivo.

Las primeras limitaciones a las libertades reconocidas, son pues aquéllas que se prevén tomando en cuenta una armonización de la Libertad en general, en forma tal que se produzca la interrelación de los individuos, y no el caos de la sociedad.

Y desde este punto de observación y reflexión, empezaremos a construir una concepción que es precisamente la que he planteado en mi interrogación, y que HAURIUO propone tan brillantemente.

Frente a la libertad está el orden público, y avanzando aun más habría que decir que el orden público sólo puede reinar dentro de un orden jurídico, o sea un orden normativo que tiene en cuenta ese desideratum de una convivencia pacífica y justa dentro de la cual cada

individuo pretende alcanzar sus metas sin impedir a los demás que obtengan las suyas.

Y un concepto más, que nos resulta necesario precisar: la forma de obtener tanto el respeto a las libertades del ser humano como al orden jurídico que facilita su ejercicio, es mediante la creación de procedimientos para que ambos actúen, que vendrían a ser a la manera de las "reglas del juego", siendo éstas los presupuestos necesarios para evitar esa libertad desorbitada, o bien ese orden autoritario que impide el ejercicio de la primera.

Y ahora sí podemos concluir que todo esto que examino teóricamente, ocurre en la realidad en esas disposiciones de carácter constitucional que nosotros conocemos bajo el nombre de garantías individuales.

Los tratadistas de derecho constitucional que examinan las garantías antes mencionadas, acostumbran normalmente clasificar a éstas en grandes grupos que incluyen las llamadas garantías de igualdad, garantías de libertad, garantías de propiedad y garantías de seguridad jurídica.

Para mí, —en virtud de los desarrollos que han tenido ustedes la gran paciencia de escuchar—, la verdadera, la auténtica, la profunda clasificación de las garantías constitucionales es la siguiente, como contenido de todas las que nuestra Constitución reconoce, a semejanza general de las Constituciones de todos los países: garantías de la libertad, garantías del orden jurídico y garantías de procedimientos.

Evidentemente, y bajo las ideas que me he permitido exponer, el carácter profundamente humanístico de las garantías constitucionales, está referido primariamente al primer grupo de garantías enunciadas —las de la libertad—, pues las garantías del orden jurídico se refieren forzosamente a un sistema estructural que permite al poder público facilitar el ejercicio de las libertades, sin daño a la interrelación humana, y las garantías de procedimientos se plasman a nivel constitucional para dar vivencia, por igual, a una libertad que no es irrestricta, y a un orden jurídico que no debe ser invasor de la personalidad humana.

Un breve examen de las garantías más destacadas que aparecen en nuestro texto constitucional, nos confirmará totalmente esta aseveración.

Desde luego, en mi concepto, las garantías de la libertad como género, pueden clasificarse en las garantías específicas de la libertad personal, de la libertad de acción, de la libertad ideológica y de la libertad económica.

A su vez las garantías de la libertad personal admiten las subespe-

cies que protegen la libertad física, la libertad domiciliaria y la inviolabilidad de la correspondencia y de los papeles, como extensiones de la persona.

Dentro de las garantías otorgadas a la libertad física, y como un precedente de ella, nos encontramos el respeto a la vida humana en los términos del tercer párrafo del artículo 22 constitucional, el segundo párrafo del artículo 14, y el derecho de poseer armas para la seguridad y legítima defensa de los habitantes, que se consigna en el artículo 10.

Aun dentro de la subespecie de garantías a la libertad física, recordemos la prohibición de la esclavitud en el artículo 2o., ratificada en el artículo 15, las prohibiciones de contratos, pactos o convenios que permitan el sacrificio de la libertad, en distintos párrafos del artículo 5o.; las garantías respecto a las pérdidas de la libertad de los artículos 16, 18 y 19; los requisitos para los arrestos consignados en el artículo 21; y el no aprisionamiento por deudas de carácter civil, en los artículos 17 y 20.

La libertad domiciliaria se consigna en el artículo 16, ratificada en el 26 que prohíbe el alojamiento de militares en tiempos de paz; y la inviolabilidad de la correspondencia y papeles en el artículo 25 y tercera parte del artículo 16.

La libertad de acción tiene como elementos la libertad ocupacional de los artículos 4o. y 5o.; la libertad de asociación y reunión en el artículo 9o.; y la libertad de tránsito en el artículo 11.

La libertad ideológica se plasma en los artículos 6o. y 7o. que establecen la libertad de expresión del pensamiento, que comprende numerosos extremos como podrían ser la libertad de palabra, la libertad de imprenta, la libertad de información y la libertad de comunicación. Pero igualmente la libertad ideológica aparece en el artículo 24, que reconoce la libertad religiosa, y el artículo 3o. respecto a la libertad de instrucción.

Finalmente, la libertad económica comprende la libre concurrencia del artículo 28, y la que se protege a través del régimen fiscal en numerosas disposiciones, la mayor parte de ellas fuera del capítulo de garantías.

Todo lo anterior para resumir brevemente las garantías de la libertad, que han sido objeto preferente de nuestros exámenes en esta ocasión.

Pero en lo que toca a las garantías del orden jurídico, recuérdense las competencias constitucionales para juzgar y sancionar de los artículos 21 y parte final del artículo 13, que se refiere al fuero militar; la garantía de justicia impartida por órgano público, que elimina la

venganza privada, del artículo 17; las garantías de juzgamiento por leyes y tribunales generales de los artículos 13 y 17; las diferentes garantías de igualdad, que evidentemente no se refieren tanto a la nivelación de los individuos, sino a la armonización de sus derechos de acuerdo con sus circunstancias, de los artículos 12 y 13 constitucionales; el derecho de petición del artículo 80. que plasma un orden jurídico respetuoso entre gobernantes y gobernados; las garantías de propiedad de los artículos 14 y 27 constitucionales; y finalmente los derechos y requisitos de orden jurídico que deben respetarse aun dentro del campo de la suspensión de garantías, que se mencionan en el artículo 29.

Por último, dentro de las garantías de procedimientos ténganse presentes las garantías de legalidad, o sea el derecho a un debido proceso legal, y la de audiencia, de los artículos 14 y 16 constitucionales. La garantía de la irretroactividad en la aplicación de las leyes, del primer párrafo del artículo 14, y las garantías de la exacta aplicación de la ley, de los párrafos finales del propio artículo 14. Las garantías de los penalmente acusados y procesados, establecidos en los artículos 16, 19, 20 y 23. Y las garantías de los legalmente privados de la libertad en los artículos 18, 19 párrafo final, 20 fracción II, y de los arrestados en la parte final del artículo 21 constitucional.

No debo cansarlos más en estas enumeraciones, referidas sin embargo a cuestiones constitucionales de la mayor importancia.

Debo concluir por hoy mis reflexiones respecto de este tema, concretando en cualquier forma todo lo hasta aquí dicho, al pretender dejar en la mente de ustedes la idea de que las garantías constitucionales no nacen, se desarrollan y se fortifican partiendo de un derecho natural cuya fuente y contenido se desvanece en nuestras búsquedas, ni de mandatos del poder público que otorgan derechos esenciales graciosamente, o los retiran arbitrariamente quienes en un momento dado detentan ese poder.

Las garantías constitucionales se originan y se fundamentan en el hombre mismo, en la realidad que lo rodea, en su naturaleza, en sus necesidades, en su proclividad, en su finalística, en su majestad.

Comprender y aceptar todo esto es reconocernos y reconciliarnos con nosotros mismos.

LA INFLUENCIA DE LERDO DE TEJADA EN EL RESTABLECIMIENTO DEL SENADO

Lic. Roberto Núñez y Escalante

En este año de 1974 se cumplen 100 años de haber sido aprobadas las reformas a la Constitución General de la República de 5 de febrero de 1857 las cuales modificaron la integración del Poder Legislativo, dando fin al sistema unicameral del Congreso de la Unión y reinstalando el sistema bicameral, o sea que se estableció nuevamente el Senado de la República cuya existencia fundada en la primera Constitución de tipo federal de 1824, desfigurado después y finalmente desaparecido conforme a las vicisitudes de los Congresos Constituyentes, y cuya historia nos relatará el profesor Don Elizur Arteaga Nava, fué reinstaurado conforme al Decreto 7311 del Congreso de la Unión de fecha 13 de noviembre de 1874 que declaró modificada la Constitución en virtud de haber sido aprobadas las reformas respectivas por el propio Congreso y por las Legislaturas de los Estados de la República; reformas que entraron en vigor el día 16 de septiembre de 1875.¹

Esta reforma constitucional ha sido comunmente conocida como "Leyes constitucionales de Lerdo" y es por ello que me ha sugerido investigar hasta donde llega la paternidad de Don Sebastián Lerdo de Tejada en la reinstalación del Senado de la República, las razones políticas y jurídicas que inspiraron las reformas y consecuentemente la lucha ardua sostenida entre los defensores del congreso unicameral y los partidarios del senado.

Tena Ramírez² enfáticamente afirma que "en las reformas de 74 cristalizó el pensamiento de Lerdo, consagrándose cumplidamente el bicameralismo de tipo norteamericano, con la Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal"; y semejantes afirmaciones encontramos en los diversos libros escritos por los connotados juristas que han publicado trabajos en México sobre esta materia.

Desde luego existe una realidad, fué Don Sebastián Lerdo de Tejada quien empuñó la bandera del bicameralismo, quien tesoneramente

1 Pág. 635, Dublan y Lozano. - Legislación Mexicana T.

2 Tena Ramírez Felipe. - Derecho Constitucional Mexicano, pág. 259.

y con todo entusiasmo luchó por el restablecimiento del Senado, y a quien como Presidente de la República correspondió promulgar el Decreto del Congreso de la Unión que reformó la Constitución estableciendo el Senado; y fué él también quien con su alta investidura asistió a la instalación del Congreso de la Unión que con el número VIII contó por primera vez con Cámara de Senadores cuando se consolidaron la forma republicana y la independencia de México como consecuencia de la Reforma y la expulsión del invasor extranjero.

Sin embargo sería equívoco por su inexactitud histórica pensar que el bicameralismo se debió exclusivamente a la voluntad y al afán de Lerdo; no es que pretendamos restarle méritos, por el contrario nuestro deseo es precisar con justicia su actuación y tributarle un sincero homenaje por su valiosa determinación que se vió coronada hace un siglo al plasmarse la enmienda constitucional correspondiente al Poder Legislativo. Ningún movimiento histórico puede ser atribuido a un solo hombre, ya que los iniciadores raramente alcanzan a ver la consumación de sus propósitos, pero medir con justicia la participación de iniciadores, de inspiradores, de luchadores o de consumidores, no es comparación para establecer campeones, es aceptación de una verdad histórica en la que el lugar que a cada uno corresponde ocupar no implica demérito para los demás ni resta brillo a su participación.

La pléyade de la Reforma nunca ha sido justicieramente considerada ni por la historia, ni mucho menos por el homenaje oficial; la atención se ha concentrado en uno solo de sus personajes; si existe un monumento dedicado a la independencia distinto de los que se han dedicado a Hidalgo, a Morelos y a otros de sus próceres, también existe un monumento dedicado a la Revolución, independientemente de los que se han dedicado a Madero, a Carranza y a otros de sus caudillos; en cambio, si es cierto que existen monumentos dedicados a Juárez, a Lerdo, y a otros de sus contemporáneos, no se ha pensado en levantar un monumento a la Reforma.

Lerdo de Tejada viene a ser el consumidor de la Reforma las modificaciones constitucionales de 74 vinieron a completar y por tanto a consumir con el restablecimiento del bicameralismo el pensamiento de la Reforma que forjó las instituciones de la República en su forma democrática, representativa y federal. El Senado representa la unidad y el equilibrio de los Estados federados tal como la Cámara de Diputados representa la unidad y el equilibrio de la población de nuestra nación.

Los hombres mientras más grandes son presentan mayor blanco de ataque, pues los claroscuros de su proporción permiten el vituperio de sus enemigos o la alabanza exagerada de los oportunistas; es por ello

que las fuerzas que perdieron sus privilegios al ser vencidas en la Guerra de tres años iniciaron una ofensiva personal en contra de Don Benito Juárez, misma que pretenden continuar anacrónicamente quienes se oponen a toda evolución social que busque la justicia y que tienda a adecuar las instituciones político-jurídicas a las necesidades sociales en constante cambio.

La defensa bien intencionada pero torpe del movimiento republicano del siglo XIX ha llevado a muchos historiadores y polemistas a caer en la trampa tendida por los deturpadores de nuestras instituciones al olvidarse del grupo reformista que colaboró tan patriótica y certeramente con el Presidente Juárez. El Benemérito de la Patria y de las Américas amén de muchas en las virtudes que han señalado sus biógrafos tuvo la de su sentido humano al haber escogido con perspicacia y tino a sus colaboradores.

Ningún movimiento social dijimos, puede ser obra de un solo hombre, aún los dictadores en su despotismo necesitan el auxilio de sus colaboradores; qué hubiera sido de Napoleón sin sus generales. Así pues, reconocer los méritos individuales de los hombres de la Reforma no hace desmerecer la figura de Juárez sino que la agiganta, si fué él la figura señera de entre ese grupo de hombres inteligentes, patriotas y decididos. Solamente los hombres que carecen de valer temen la inteligencia o la fuerza ajena.

Si el movimiento de independencia fué el doloroso parto que le dió vida a nuestra Nación, el movimiento de Reforma fué el que maduró sus instituciones y le trazó sus características para definir su conformación, para enseñarla a caminar afirmando su posición ante las otras naciones, rechazando toda intervención extraña y consolidando la conciencia de patria para los mexicanos.

Quien otro pudo haber sido el más hábil consejero de Juárez en materia jurídica si no fué Don Sebastián Lerdo de Tejada eminente abogado, destacado filósofo y leal amigo; nos dice de él Knapp: "Para sobresalir en jurisprudencia uno debe poseer no solo una natural inclinación al análisis, sino también una sincera fascinación por el tema. . . El admirable historial que Lerdo dejó en sus cursos de derecho, prueba a la vez, las capacidades inherentes que poseía y su gusto genuino por la profesión que eligió. Al igual que en Puebla, se las arregló para monopolizar las calificaciones y recompensas más altas, y sentó un precedente, en 1843, al ganar el premio de derecho otorgado por la junta de profesores, distinción excepcional que no había sido otorgada anteriormente a los estudiantes en el segundo año de la carrera de derecho."³

3 Frank A. Knapp Jr. - Sebastián Lerdo de Tejada, pág. 31.

del senado llegaron a creer firmemente que la única solución radicaba en desaparecerlo y establecer un Congreso de la Unión unicameral.

Esta lucha que por un lado suponía el complemento necesario para perfeccionar el sistema federal, por otro lado se aprovechaba por los opositoristas para desvirtuar el sistema bicameral proponiendo fórmulas de integración y funcionamiento del senado que lo hicieron aparecer antipopular, ya que un senado puede obedecer a distintas formas de gobierno; a diversos sistemas de integración y aún a las más variadas concepciones de cuerpos gubernamentales, tal como nos lo describe en su preámbulo al estudio de la Cámara de Senadores, Ignacio Romerovargas Yturbide⁶; de este modo las diversas polémicas que se suscitaban versaban no sobre el aspecto jurídico constitucional del sistema de cámaras colegisladoras, sino sobre crítica histórica respecto a las fórmulas adoptadas anteriormente para integrar el Senado y aún más, sobre los atributos y la personalidad de quienes habían ocupado los escaños del senado.

Zarco mismo, defensor del senado en el Congreso Constituyente de 1856 reconoce que tal como se había establecido la fórmula para integrar el senado conforme a la Constitución de 1824, "se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas. Abierta la puerta a los generales y a los obispos. . ." ⁷ sin embargo pide que ya que "el mal del senado consistía en su origen, en su modo de elección. . . resolviendo que los senadores sean electos por los mismos colegios que nombran a los diputados, . . . desaparece toda idea de aristocracia y el senado es tan popular como la otra cámara. . . La falta del senado produce otras dificultades políticas y administrativas; no habiendo quien ejerza las atribuciones en que la cámara revisora tomaba parte con el ejecutivo, sirviendo de saludable freno a los desmanes del gobierno; y también es sensible su falta al tratarse del jurado para los delitos políticos."

Así podríamos invocar multitud de citas por las que vemos que quienes atacan al senado en realidad lo están haciendo en contra de los miembros que en determinado momento han formado parte de él, aún después de reinstaurado había opiniones como la del senador tapatío Salvador Gómez, quien lo califica como "tumba de hombres ilustres", ⁸ en cambio quienes están en favor del senado fundamentan sus argumentos en favor de la institución misma haciendo caso omiso de

6 Romerovargas Yturbide Ignacio.— La Cámara de Senadores de la República Mexicana, pág. 2.

7 Zarco Francisco.— Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, T. II, pág. 292.

8 Romerovargas.— Op. cit. pág. 122.

quienes accidentalmente puedan ser sus componentes, Mariano Otero en el Séptimo Congreso Constituyente de 1847 que aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas emitió un voto particular en el que afirma: ". . .viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones, populares, conserve la ciencia de gobierno el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional."⁹

Por ello veremos que Lerdo de Tejada jurista consumado consideró que el senado es una institución inseparable de la federación, con profundo conocimiento de las obras de Story y de Toqueville insiste continuamente en que el Poder Legislativo se deposite en dos cámaras, sin embargo la oposición más fuerte proviene precisamente de los liberales puros quienes desoyendo las razones jurídicas y la doctrina se atienen más a la experiencia de nuestra historia que señala el hecho de que los conservadores buscaban permanentemente algún acomodo en los cargos públicos con el propósito de impedir el progreso y las reformas que necesariamente exigían la desaparición de fueros y privilegios que impedían la consolidación de un sistema democrático popular como exige la República, y para lograr sus propósitos consideraron el camino más accesible introducirse en el Senado, ya que en este cuerpo tenían la posibilidad de impedir la aprobación de cualquier reforma legislativa y de usar la tribuna parlamentaria para criticar y obstaculizar la actuación del presidente de la República.

La lucha por reinstaurar el senado se desarrolla oponiendo conceptos desiguales, no es un debate jurídico, pero tampoco es un debate político; por un lado quienes defienden la institución argumentan con la más pura doctrina constitucional del federalismo, en cambio quienes la impugnan se apartan de la dialéctica jurídica y esgrimen argumentos de actualidad política, de juicios históricos, y aún de valoración personal de quienes han ocupado los escaños del senado antes de su desaparición. Aún hoy, un siglo después de reinstaurado el senado existe dificultad para el investigador de establecer con claridad los motivos que guiaron a los oponentes; salvo la lectura directa de los debates no se encuentran fuentes importantes de información, y las pocas que encontramos, ya sean historiadores o publicistas del Derecho Constitucional, prestan escasa atención a la reforma de 1874, además de que muchos de ellos distorsionan su significado.

9 Montiel y Duarte.— Derecho Público Mexicano. T. II, pág. 348.

Entre los primeros tenemos como opinión típica la de Ricardo García Granados¹⁰, quien nos dice que: "no menos empeño que en esa reforma constitucional había manifestado Lerdo, como ya hemos visto antes, en la que se refería al establecimiento del Senado, no obstante que, tal como se presentaba, no prometía ser de gran utilidad para la nación, despertando por lo tanto un interés bastante escaso. El interés era en efecto más bien personal del ambicioso Presidente y consistía en crear un instrumento con el cual pudiera dominar más fácilmente a los Estados, es decir, una nueva Cámara más sumisa y que tuviera atribuciones más adecuadas al caso, que la única hasta entonces existente".

Entre los segundos el tema se trata sin profundidad cuando no se pasa de soslayo su mención; Daniel Cosío Villegas¹¹ lamenta que ni Justo Sierra, ni Rabasa, hayan profundizado sobre los aspectos jurídicos de la división de los poderes y mucho menos del sistema bicameral y presenta como explicación del unicamerismo su propio comentario de que: "Lerdo de Tejada da una razón más sutil y tan cierta como la de Rabasa: los liberales puros fueron muy conscientes de que la Constitución de 57 no haría la transformación política del país, la "revolución social" que ellos anhelaban y que así llamaban; entonces confiaron en que la haría un poder Legislativo que, dotado de facultades amplísimas, funcionaria como una convención revolucionaria a la francesa. Lerdo de Tejada concluía de ahí que, hecha ya la "revolución social" con las leyes de Reforma, aquella cámara única y omnimoda no tenía razón de ser, y que por eso había sonado la hora de rebajar sus facultades y de aumentar las del Ejecutivo para llegar a un verdadero equilibrio entre ambos".

Así presentadas a la ligera las opiniones tanto históricas como jurídicas, parece ser que la obra de restablecer el Senado fué solamente un capricho con fines de utilitarismo personal, de Don Sebastián Lerdo de Tejada, y por tanto reconocerle de esta manera la exclusividad de la paternidad del bicameralismo equivale a nulificar su obra y a perseverar en la fórmula de atacar en forma indirecta el sistema bicameral. Otras veces por el contrario, se le excluye de toda participación en la génesis de las reformas, por ejemplo Ralph Roeder opina: "Los primeros pasos los dió el Presidente (Juárez) puntualmente al regresar a la capital. Convocó a elecciones y abandonó sus facultades extraordinarias; pero la convocatoria iba acompañada de la proposición de someter a un refe-

10 García Granados Ricardo. — Historia de México. Desde la restauración de la República en 1867, hasta la caída de Porfirio Díaz. T. I, pág. 110.

11 Cosío Villegas Daniel. — La Constitución de 1857 y sus críticos, pág. 156.

réndum popular una serie de reformas constitucionales encaminadas a robustecer la autoridad del Poder Ejecutivo —el veto presidencial, la creación de un Senado como contrapeso a la Cámara de Diputados, y a la elegibilidad de los miembros de la administración al cuerpo legislativo— y si bien moderadas, estas reformas tendenciosas e irregulares armaron un escándalo y provocaron airadas protestas. Denunciadas y nulificadas antes de llegar al voto, fracasaron;"¹² Comentaremos después la supuesta irregularidad, pero por lo pronto hacemos notar que el historiador norteamericano sin investigar el fondo de las reformas las atribuye en forma exclusiva a Juárez, pero también las califica de presidencialistas y contrarias al Congreso de la Unión, a pesar de que en su país se conoce fundadamente el factor de equilibrio que representa para las entidades federativas la existencia del senado.

Insisto en mencionar que el propósito de reinstaurar el senado no pueda atribuirse a una sola persona, ni a Lerdo, ni a Juárez, sino al espíritu palpable en todos los defensores de la República de consolidar nuestras instituciones jurídicas y políticas bajo las formas que en la Constitución de 4 de octubre de 1824 el Congreso General Constituyente consideró habrían de fijar la suerte de la nación y servir de base indestructible al grandioso edificio de la sociedad mexicana conforme a los objetos que tuvo presentes desde los primeros momentos de su reunión,¹³ ya que es muy claro y sabido que en el Congreso Constituyente de 1856, se tomó como base para redactar la Constitución de 1857 el texto de la de 1824, y que, más aún, en las primeras sesiones un grupo de diputados constituyentes encabezados por Don Marcelino Castañeda propuso que se decretara: "Que la Carta fundamental de 1824 es la única expresión genuina y legítima de la voluntad nacional; . . . (y por tanto proponía) decretar constitucionalmente lo que sigue: Art. 1o. La Carta fundamental de 4 de octubre de 1824, el acta constitutiva de 31 de enero del mismo año y el acta de reformas de 18 de mayo de 1847 forman la Constitución de la República."¹⁴

De donde concluimos que aún cuando se rechazó la propuesta mencionada, los legisladores compartían el propósito de organizar la República en su forma democrática, popular y federativa, tal como se había establecido al derrocar la monarquía no solo por la independencia que puso fin al régimen colonial de dependencia con España,

12 Roeder Relph. — Hacia el México Moderno: Porfirio Díaz T. I, pág. 31.

13 Casi textualmente son palabras del proemio de la Constitución de 1824.

14 Zarco Francisco. — Op. cit., T. I, pág. 37.

sino también por la destitución de Iturbide que pretendió que la nueva nación continuara sujeta al despotismo monárquico. Ese propósito de los legisladores naturalmente suponía que aún cuando se redactara una nueva constitución no se debía modificar la forma de gobierno ni sus instituciones; sin embargo, leyendo las actas de sus sesiones es fácil apreciar que las discusiones no solamente acerca de puntos secundarios, sino también de asuntos fundamentales como la institución del bicameralismo, derivaron más a un examen de los hechos históricos ocurridos desde la independencia, y de las personas que en ellos intervinieron, que al análisis doctrinal desde el punto de vista de las ciencias jurídicas y políticas respecto de las instituciones más apropiadas para consolidar el triunfo de la República.

Aún cuando es inadmisibles en toda investigación histórica señalar los derrotados que hubieran podido tomarse en substitución de los que realmente acontecieron, ya que no existe la posibilidad a través de la prueba documental de constatar con precisión el ambiente que prevalecía en determinado momento, pues en la mayor parte de los casos se desconocen las presiones políticas, las pasiones personales y aún la formación de grupos por afinidad de ideas o de intereses, enjuiciando serenamente al Constituyente de 56 si podemos afirmar que prevaleció en ellos el deseo de impedir que el país quedara nuevamente en manos de caudillos que abusaran de un poder dictatorial. Así se relegó a segundo término el aspecto institucional y se prefirió el pensamiento jurídico al pensamiento histórico, sin que la asamblea pudiera adivinar que frente a las pasiones políticas no existen fórmulas mágicas; las disposiciones constitucionales tendientes a evitar el predominio de un poder sobre otro, no fué eficaz para evitar que el General Porfirio Díaz que levantó la bandera de la no reelección, derrotado en Ycamole y en el norte del país, triunfara en Tuxtepec y se reeligiera siete veces para dar lugar a una nueva Revolución y a una nueva Constitución y que durante el tiempo en que ejerció la Presidencia de la República un Congreso bicameral sumiso no fuera capaz de limitar la prepotencia del Poder Ejecutivo.

La verdadera paternidad de Lerdo de Tejada respecto al Senado radica realmente en su preclara concepción del contenido jurídico de las instituciones constitucionales y no en el conocimiento pragmático de hechos que cuando están supeditados a la presión de la fuerza no podrán ser contenidos por ninguna fórmula legal. La ley puede ser infringida cuando la autoridad es débil o usurpadora, pero la ley no puede ser obedecida cuando se aparta de las necesidades sociales; de aquí que Lerdo insistiera en la adecuación de la ley a las realidades

superando los conflictos humanos que son más pasajeros que la ley misma.

Los enemigos de Lerdo han insistido con inaudita saña en aplicarle peyorativamente el epíteto de "jesuítico", apoyándose en que cursó sus estudios en Puebla en el Instituto Palafoxiano y en México en el Colegio de San Ildefonso, así como en su supuesto carácter austero proveniente según ellos de su condición de célibe. Nada más falso que estas aseveraciones; si es cierto que Don Sebastián estudió en Puebla y en México en Colegios gobernados por órdenes religiosas, estas eran las únicas escuelas que existían de enseñanza superior y fueron comunes para todos sus contemporáneos que obtuvieron grados de docencia mayores, y así, aún Juárez y Porfirio Díaz en Oaxaca pasaron por las aulas del seminario; pero en ellos hay que encontrar las determinantes positivas; los estudios de Lerdo, su vocación magisterial y la prefectura de San Ildefonso determinaron su capacidad dialéctica, su profundidad de pensamiento y su firmeza de convicciones.

Por otro lado, su soltería no fué motivo de alteraciones en su carácter, ni fué voluntariamente sostenida; si bien era austero y sencillo en sus hábitos esto no hay que interpretarlo como amargura o resentimiento, ya que por el contrario se le puede identificar como un hombre entusiasta y romántico; entusiasta porque tomaba con mucho interés todo lo que emprendía y porque gustaba del refinamiento y el esparcimiento cultural como lo describe Knapp en su biografía, y lo relacionan con el gusto y protección para el teatro y la música García Cubas en el Libro de mis recuerdos, Olavarria en la Historia del Teatro en México, Riva Palacio en México a través de los Siglos; romántico como lo describe José Fuentes Mares al relatar su no correspondido amor para Doña Manuela Revilla, pero como el mismo autor asienta en ese libro: "Don Sebastián Lerdo de Tejada, cuya vida privada, particularmente, ha llegado hasta nosotros caprichosamente desfigurada. Cogido en las tenazas de juaristas y porfiristas, el pobre Don Sebastián ha sido objeto de juicios inquisidores durante casi un siglo, como es usual que suceda a los vencidos. Primero las glorias de Juárez, y luego las de treinta años Porfíricos..."¹⁵

Pienso que en un breve resúmen como debe ser el presente, no debemos abundar en largas citas de documentos y autores; así mismo por preceder en tiempo a los profesores Roberto Casillas y Elizur Arteaga en el homenaje al Senado tampoco debo hacer relación exacta de otros hechos históricos y jurídicos que a ellos corresponde presentar;

¹⁵ Fuentes Mares José. — Don Sebastián Lerdo de Tejada y el amor, pág. 9.

por tanto es necesario resumir la intervención de Lerdo en la lucha por la reinstauración del Senado de la República.

León Guzmán diputado constituyente en 1856 se declara a sí mismo responsable de que se haya optado por un Congreso unicameral cuando posteriormente como Procurador General de la Nación reconoce que el Senado es parte inseparable del sistema federal y que solamente por razones políticas fue rechazado en la Constitución de 1857, siendo él quien más vehementemente actuó en tal sentido.¹⁶

Juárez y Lerdo decididamente convencidos de que al triunfo de las armas de la legalidad sobre el invasor extranjero debían consolidarse firmemente las instituciones de la República consideraron indispensable la existencia del Senado, y fué por ello que en 14 de agosto de 1867 se publicó la Convocatoria para elección de los miembros de los Supremos Poderes y para que el pueblo decidiera mediante pleisbicitio si aceptaba que la Constitución fuese reformada entre otros puntos para restablecer el Senado; la Convocatoria fué acompañada de una Circular formulada por Lerdo de Tejada en su carácter de Ministro de Relaciones Exteriores fundamentando debidamente las reformas propuestas.

La Convocatoria y la Circular dieron motivo a todos los enemigos de Juárez para desatar una tormenta de improperios sobre su gobierno y hacer principal blanco de la misma a su Ministro Lerdo. Los conservadores y los imperialistas suponían que aún podía lucharse contra la República aún cuando sus fuerzas habían sido derrotadas y los franceses los habían abandonado; los militares acaudillados principalmente por el General Díaz no veían con buenos ojos que un civil detentara la suprema magistratura del país si eran ellos los que habían obtenido la victoria por las armas; Juárez respetuoso de los principios de la legalidad que tan tesoneramente había sostenido dejaba que en el Congreso se debatiera con absoluta libertad de palabra y jamás interfirió con la libertad de prensa; de ello resultó que no se aceptaran las reformas a la Constitución.

La Circular de Lerdo de Tejada demuestra la profundidad de sus conocimientos jurídicos, no solamente establece con claridad según ya hemos visto que el Senado es inseparable de la federación sino que demuestra que la verdadera soberanía reside en el pueblo y que éste al elegir a sus gobernantes y en especial a sus representantes en el Congreso, no prescinde de su derecho de decisión que es irrenunciable y el cual debe expresarse no por medio de la guerra sino a través del voto.

Esta Circular indudablemente nos revela que es Lerdo quien ha venido trabajando y argumentando para reimplantar el Senado; sabemos que él ha sido el compañero inseparable y más fiel consejero del Presidente Juárez; si la prensa y la oposición se ensañan en su contra es precisamente porque desean separarlo del Presidente considerando que con ello debilitan la posición de Juárez; aún dentro del partido liberal, entre los puros y en el Gabinete, se intriga en perjuicio de Lerdo como también se hizo en contra de otros fieles colaboradores de Juárez para destruir esa fuerza que el Presidente tenía no solo por su capacidad, su personalidad y su patriotismo, sino como dijimos al principio por la sagacidad para escoger a sus colaboradores y su espíritu de equipo en el trabajo.

Nos dice Knapp: "La interpretación ortodoxa de la convocatoria y el resultado admitido de su reconocida violación de la constitución fueron la causa de una escisión en el partido liberal, en un momento en que sus miembros se habían unificado sólidamente después del triunfo de Juárez",¹⁷ sin embargo como explicar que habiendo sido rechazada la reforma por razones meramente formalistas, a la muerte de Juárez, en las elecciones fue designado para un nuevo período como presidente de la República Lerdo de Tejada, sabiéndose que insistió en reformar la Constitución aunque desechó el camino propuesto e impugnado y optó por el camino legalista si hubiese existido verdadera oposición a las reformas constitucionales, al terminar el período en que Lerdo asumió la Presidencia en su carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia por el fallecimiento de Juárez, no hubiera sido reelecto para el siguiente período.

La ausencia de documentos para estudiar nuestra historia por motivos de sobra conocidos, entre ellos el descuido de los archivos oficiales, la venta de muchos de ellos a instituciones extranjeras, la posesión indebida en manos de familiares remotos de documentos que no llegaron a los archivos, y especialmente en el caso del Poder Legislativo el incendio que destruyó su recinto en el Palacio Nacional en 1872, no permiten seguir con la acuciosidad necesaria los trabajos realizados por Lerdo para llegar a la aprobación de las reformas de 1874, pero recurriendo a la investigación ya realizada sobre su actuación política encontramos suficientes testimonios para reconocerlo como el promotor de la idea.

"Muchos ministros llegaron y se fueron en el lapso de 14 años, pero Lerdo llegó y se quedó. Ningún otro consejero principal de Juárez

16 Guzmán León.— Cuestiones Constitucionales. El Sistema de dos Cámaras y sus consecuencias.

17 Knapp.— Op. cit. pág. 202.

ejerció tan grande influencia durante un espacio de tiempo tan dilatado, ni ningún otro pareció disfrutar de rienda tan suelta en la dirección general de los asuntos, a pesar del ataque persistente y concentrado de la oposición"¹⁸ nos revela Knapp; y Rabasa¹⁹ opina que el gobierno de Lerdo como sucesor de Juárez fue una continuación de la misma política e identifica el pensamiento de ambos.

Cosío Villegas alude al hecho: "Lerdo, como ministro de Gobernación, remitió a los gobernadores, de los Estados la convocatoria a elecciones, haciéndola acompañar de una circular en la cual presenta las razones del gobierno para lanzarla en los términos que lo hizo. Emilio Rabasa considera esa circular como un "capítulo acabado de ciencia política; escrito en un lenguaje de extrema economía, es lúcido; consistente y no hay en él ni por asomo la más leve demagogia, a pesar de su palpable fuerza de argumentación."²⁰

En toda la jornada ardua y difícil que sostuvo Don Benito Juárez para mantener la libertad de la patria y para defender las instituciones democráticas y republicanas, Lerdo fué su inseparable compañero, se le llamó siempre Jefe del Gabinete, pero tras de las fórmulas que encierran las designaciones de los cargos, la verdad histórica nos señala que mientras Juárez era el director supremo de la política y el mantenedor de la legalidad, Lerdo fué siempre el consejero técnico, en especial en materia jurídica, hombre dedicado por largo tiempo al estudio, de inteligencia profunda, de vasta cultura, y de palabra fácil.

Los conocimientos técnicos y doctrinales fueron acrecentados por la experiencia política, en sus actuaciones como diputado, como magistrado y Presidente de la Suprema Corte y como Ministro, los cuales le permitieron consolidar una posición que justificara la confianza depositada en él por Juárez, y le colocaron como el segundo hombre en cuanto su importancia en el partido liberal, al grado de que llegó a llamársele el "Alter ego" de Juárez; y fué esta posición la que le permitió perseguir tenazmente su propósito de reformar la Constitución de 1857 fundamentalmente como hemos visto en cuanto a la reinstalación del Senado.

Pero no bastaba que Lerdo estuviera convencido de la necesidad de equilibrar los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de depositar éste en dos Cámaras, era necesario vencer la oposición cuando esta provenía no solo de los adversarios sino también del partido propio; y es en esta labor

18 Knapp.— Ibid. pág. 219.

19 Rabasa Emilio.— La Organización Política de México, pág. 153.

20 Cosío Villegas Daniel.— Historia Moderna de México, La República Restaurada (La vida política), pág. 153.

donde se destaca la personalidad de Lerdo de Tejada que hasta ahora escasamente ha sido estudiada.

Su dialéctica firme y conclusiva le daba fuerza en el Congreso cuando como Ministro tenía que comparecer para expresar el pensamiento del Gobierno, ya que a pesar de que los constituyentes y los diputados de los cinco primeros Congresos contaban con oradores muy floridos, de gran cultura y que ejercían influencia moral sobre sus colegas de diputación, la incontrovertible lógica de Lerdo fundada en sólidos principios jurídicos, en claros argumentos políticos y expresada en forma elegante, fué ganando poco a poco adeptos para su causa, y no es otra la razón que tuvo León Guzmán para hacer públicas sus razones que le hicieron cambiar su postura política.

Y así como en materia de elocuencia hubo de colocarse a la altura de oradores parlamentarios de la talla de Zarco y del Nigromante; en materia jurídica tuvo que confrontar su profundidad con experimentados abogados rivalizando principalmente con José María Iglesias quien también ocupó la presidencia de la Suprema Corte y fué devoto sostenedor de la legalidad, al grado de que estuvo a punto de consumar un "golpe de estado jurídico" al pretender desconocer las elecciones de 1876 y atribuirse el carácter de Presidente de la República ex-officio, como Presidente de la Suprema Corte, que en esa época constituía simultáneamente la Vice-presidencia de la República.

También, por que no decirlo, su pasión por la jurisprudencia y el Derecho derivaba de su carácter romántico, en el cual rivalizaba con los mejores de su tiempo, su ya mencionada soltería se asemejaba a la de José María Lafragua, aún cuando difiriera en causas, él no había sido correspondido y Lafragua había perdido a su prometida por una temprana muerte.²¹

Lerdo logra destacar de entre sus contemporáneos y consigue sus propósitos patrióticos; no solo se distingue como orador, como jurista, como romántico, se destaca como el más allegado consejero de Juárez y como su sucesor en la Presidencia de la República de donde sale no por una derrota electoral sino por la fuerza de las armas a las que ni siquiera trató de oponer fuerte resistencia por amor a su Patria, ya que si justificó plenamente el empleo de la fuerza y el derramamiento de sangre como medio de luchar contra el invasor extranjero, no lo consideró justificado como medio para sostener su Gobierno en el poder.

Su lucha por consolidar el triunfo de la democracia y el liberalismo puro llevó largo tiempo, no obtuvo la victoria en el primer intento, se

21 La señorita doña Dolores Escalante, murió en una epidemia de tifo, ya próxima a contraer nupcias con José Ma. Lafragua.

vió asediado y en lo personal atacado rudamente, pero ello no le hizo desmayar, continuó insistiendo. Si en el Congreso Constituyente de 56 se impuso la Cámara única, continuó su labor en los Congresos ordinarios, la incluyó en la Convocatoria y la adicionó con la Circular, y viéndose vencido en todos estos embates; inicia el proyecto de reformas a través de los mismos medios que la Constitución establece, y es a través de esta fórmula que gana la victoria y logra finalmente que el Congreso de la Unión y la mayoría de la Legislatura de los Estados aprueben modificar la Constitución y reinstaurar el Senado.

Los avatares del destino quisieron que la realización de esta tan acariciada reforma propuesta múltiples veces durante su actuación como Ministro y colaborador del Presidente Juárez, fuera aceptada con posterioridad a la muerte del Benemérito, cuando Lerdo su entusiasta defensor llegó a ocupar el cargo de Presidente de la República, y que debido a ello se conjugaran dos motivos fundamentales y suficientes para que se les conozca como Leyes Constitucionales de Lerdo; el primero su firme convicción, su tenaz defensa y su perseverante trabajo, para que se aprueben las reformas; el segundo, el hecho de que por ser él quien ocupa la Presidencia en el momento de su aprobación, le corresponda con tal carácter promulgar el Decreto que reforma la Constitución y reinstaura el Senado de la República; y es así como al concurrir con su alta investidura para abrir el período de sesiones del VIII Congreso de la Unión el día 16 de septiembre de 1875 queda instalado de nuevo y por primera vez dentro de la Constitución del 57 el Senado de la República.

Me cabe la satisfacción, y no debo omitirlo por falsa modestia, de mencionar que al reinstalarse el Senado de la República formaron parte de él por haber sido electos como senadores, dos bisabuelos míos; el señor Licenciado José Higinio Núñez, representando al Estado de Guerrero y el señor Angel Lerdo de Tejada, representando al Estado de Oaxaca;²² el primero ocupó varias veces la cartera de Ministro de Hacienda en el Gobierno del Presidente Benito Juárez, y contestó como Presidente del Congreso de la Unión el último informe que rindió antes de su muerte el día 31 de mayo de 1872.²³ Y el segundo, después de servir a la nación como Administrador de la Aduana de Guaymas y Recaudador de Rentas, fungió como diputado federal, y en unión del también Senador Ramón Guzmán fundó la Compañía Limitada de

22 Manual del Senado.— Pág. 323 y 346.

23 Los Presidentes de México ante la Nación T. I, pág. 564.

24 Alvear Acevedo Carlos.— Historia de México, pág. 285.

Ferrocarriles del Distrito Federal que después fuera Cía. de Tranvías de la Ciudad de México.

Al instalar el Presidente don Sebastián Lerdo de Tejada el Congreso de la Unión compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado de la República se habían de consagrar para siempre las instituciones fundamentales del país que han dado forma a la Nación mexicana, que fueron la inspiración de quienes lucharon desde su iniciación por la independencia de México; mismas que sostuvieron el lábaro patrio firme ante los usurpadores y los invasores extranjeros; y también las mismas que han permitido que la Revolución Mexicana persiga un equilibrio social y de justicia para el pueblo mexicano.

El sólido pensamiento de Lerdo de Tejada debe guiar siempre las decisiones del Congreso de la Unión y ser sostenido por el Senado de la República por el que luchó infatigablemente; ese pensamiento que concretó al expresar que la Constitución de la República debe ser la norma invariable que regule sus instituciones; que no puede haber legalidad fuera de la Constitución; pero al mismo tiempo subrayó que la Ley fundamental como toda obra humana es perfectible, y que por ello proponer y realizar reformas a la Constitución dentro del cauce que ella misma señala y cuando las necesidades del pueblo mexicano lo reclamen, no es atentar contra la ley suprema sino cumplir con la más alta función del Gobierno de la República de lograr la felicidad de la Nación Mexicana.

Lerdo de Tejada héroe civil de la Patria nos ha legado una ejemplar lección, la de llevar a cabo las reformas necesarias a nuestras instituciones sin apelar al recurso de las armas ni a la violencia.

Así con la reinstauración del Senado se completa la obra fundamental de los próceres de la Reforma y se consolida institucionalmente la Nación Mexicana; sin esta base político jurídica no hubieran sido posibles el desarrollo económico que inició posteriormente la política hacendaria de los ministros que ocuparon esa cartera, ni tampoco hubiera sido posible dar a la Constitución de 1917 el contenido social que la informa.

Permítanme concluir parafraseando el mensaje de Puebla para decirles que:

Con Zaragoza el 5 de mayo de 1862 las armas mexicanas se cubrieron de gloria.

Con Juárez el 15 de julio de 1867 en Palacio Nacional la República se cubrió de gloria; y

Con Lerdo de Tejada en el senado el 16 de septiembre de 1875 la toga mexicana se cubrió de gloria.

DESAPARICION Y RESTABLECIMIENTO DEL SENADO EN LA CONSTITUCION DE 1857

Lic. Elizur Arteaga Nava

AGRADECIMIENTO

Para la realización de este trabajo hubo necesidad de consultar diferentes fuentes históricas que normalmente no son de fácil acceso. Mucho se facilitó la empresa con la intervención del señor licenciado don Javier Rondero, quien en forma afectuosa y decidida facilitó muchos de los elementos consultados.

También se contó con la colaboración entusiasta de los señores licenciada Josette Serrato, Eduardo de Ibarrola Nicolín, Diego Martín del Campo, Carlos Parera, señoritas Margarita Morales y Patricia Cordero Buenrostro. Todos ellos podrían identificar los materiales con que contribuyeron para su formación, esa satisfacción y el reconocimiento sincero del autor, quede asentada como cuestión previa al mismo.

I ANTECEDENTES

El Senado, tal como apareció por primera vez en México, concretamente en la Constitución de 1824, fué idéntico al modelo original norteamericano. Los dos miembros a que tenía derecho cada estado eran electos por las legislaturas de los mismos, siendo requisito el haber cumplido treinta años de edad. No se dispuso nada respecto a un capital mínimo como requisito para serlo. A la Cámara de Senadores se le estructuró de conformidad con las funciones a que obedecía su establecimiento: ser un elemento de equilibrio en la actividad legislativa y resguardo del sistema federal, por lo que hacía al punto de vista de los estados.

La estructura y finalidad de la Cámara de Senadores necesariamente tuvo que variar, al variar la forma de gobierno en 1836. En el nuevo tipo de gobierno adoptado, el centralista, los senadores dejaron de representar al elemento federativo, ya que desaparecieron los estados y en parte también perdió la función equilibradora, ya que sobre el

Congreso estaba el Supremo Poder Conservador.¹ En las Siete Leyes de 36 apareció por primera vez en derecho positivo mexicano, el requisito de contar con un capital mínimo, tanto para aspirar a un puesto público,² como para ser elector³. La idea era muy propia de los conservadores y se repitió en las Constituciones posteriores a la de 36 y anteriores a la de 57, aún en las que establecía un gobierno federal, pero influenciadas por los conservadores. Si en las leyes, por razones que se entiende, la finalidad de excluir a los de escasos recursos económicos no era tan evidente, sí resulta clara al examinar el pensamiento político de sus principales pensadores, especialmente el de su más brillante corifeo, don Lucas Alemán, quien fue congruente con dicha idea a lo largo de toda su vida y que particularmente concretiza su idea en lo que se ha dado en llamar Programa del Partido Conservador: la comunicación de 23 de marzo de 1853, que dirigió al general Santa Ana, en la que se dice textualmente:

"... Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se han seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llama elección popular, mientras no descanse sobre otras bases..."⁴

Estos puntos, aunque contenidos en una comunicación de fecha muy posterior a las Siete Leyes de 36, coinciden con la ideología sustentada por el Partido Conservador del período de 24 a 57.

Así, pues, a partir de la Constitución de 36, se exigió el requisito de poseer un capital mínimo para poder ser legislador. Pero la idea alcanzó su punto más extremo en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 43, en las que se establecía que debería contarse con un capital mínimo o pertenecer a una de las cuatro clases que se precisaba.

La idea se confirma también con lo sostenido por Paredes y Arrillaga, quien, a decir de Reyes Heróles, pensaba:

"... el mal del país está en que para resolver lo que conviene a la nación "se ha llamado indistintamente al proletario, al menestral, al ignorante y al propietario, al negociante y al sabio". El resultado es toscamente descrito como semejante al de una junta de guerra en que discutieran y votaran la tropa, los oficiales y los generales y se decidiera por mayoría de votos. La pauta, muy clara: "Busquemos a las clases acomodadas, que son en política lo que en la guerra los generales; obremos de acuerdo con ellas y el problema está resuelto..."

"... Se trata de dos cámaras integradas por estas corporaciones y los altos funcionarios militares y eclesiásticos, que formarían la Cámara Alta, representando los intereses situados detrás de ellos y "el resto

del pueblo lo sería por otra cámara, en la que no podría entrar ningún proletario. . .".⁵

Un senado estructurado con tales puntos de vista, para cubrir la función específica de conservar el orden de casos existentes, fue el que tuvieron a la vista los Constituyentes liberales del 57, como problema a eliminar.

II EL CONSTITUYENTE DE 1857 Y LA DESAPARICION DEL SENADO

Lo relativo a la desaparición del Senado en 1857 no deja de ser bastante contradictorio y, para un lector superficial y poco entendido, resulta ser enigmático por muchos motivos. Por una parte se ve a los más convencidos federalistas en la empresa de hacer desaparecer una institución netamente federal. Por otra se tiene que el tema fue uno de los pocos que dividieron al unido grupo de liberales puros. Se observa, además, que la defensa del proyecto de parte de los miembros de la Comisión fue casi nula, en cambio, los ataques no provinieron del grupo conservador, sino de miembros del mismo partido liberal y, por último, no deja de ser enigmático la pasividad del grupo conservador, días antes tan agresivos.¹

Para encontrar una respuesta a tanta interrogante es necesario tener a la vista elementos dispersos, algunos de los cuales son contemporáneos a la asamblea y otros que salieron a la luz pública años después.

Como se recordará la Comisión de Constitución de 57 se integró originalmente por Arriaga, Yáñez, Olvera, Romero Díaz, Cardoso, Guzmán y Escudero Echanove,² con posterioridad se agregaron a ella dos suplentes Mata y Cortés Esparza.³ En el desempeño de sus funciones, los miembros de la Comisión, con fecha 16 de junio de 56, presentaron su proyecto de Constitución, éste no fue firmado por el Constituyente Olvera,⁴ quien presentó un voto particular "Disintiendo en algunos puntos del sentir de la mayoría".⁵

En el proyecto ya se proponía la desaparición del Senado. Las razones oficiales que se tuvieron para ello se daban en la exposición de motivos que lo precedió.

"...Entramos ahora en una de las cuestiones más delicadas y difíciles que se han presentado al voto de la comisión y que al fin de dividido el parecer de sus individuos. El poder legislativo de la Fede-

ración se deposita en una sola asamblea o congreso de representantes.

"No podrá negar la mayoría de la comisión que las muchas y muy luminosas observaciones que se manifestaron en favor de la subsistencia del senado la hicieron fluctuar y meditar mucho antes de resolver este punto, y que, ya resuelto, se ha encontrado con fuertes dificultades para llenar el vacío que en la estructura de la Constitución dejaba la falta de aquella cámara.

"¿Qué ha sido el senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días. . .? No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva. ¿No vimos con escándalo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de la una a la otra cámara los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables sin que el senado cediese nunca de su propósito de disolver la República? Poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaban, y a él se debe no pequeña parte de la ruina en que cayeron para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos.

"Hasta el día de hoy nuestra propia experiencia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda cámara. A una discusión incompleta, frecuentemente ligera y precipitada en una de las dos asambleas, sigue en la otra una discusión que ni es más profunda ni más luminosa. La Ley no gana en esta doble prueba sino un poco más de incoherencia en un texto recargado, como a porfía, de enmiendas y correcciones desatinadas. . .".⁶

Uno de los dos puntos que motivaron el voto particular de Olvera fue precisamente el relativo al Senado, este constituyente no sólo estaba a favor de que subsistiera la institución, por considerarla como benéfica al sistema federal, que evita una legislación intempestiva y peligrosa, sino que, además, proponía se hiciera integrar por tres senadores por cada estado y uno para el Distrito Federal y uno para cada uno de los territorios.⁷

Tales fueron, pues, las razones oficiales que se tuvieron para que se propusiera la desaparición de la institución y fueron las que en público se invocaron, pero, a decir de León Guzmán, uno de los miembros de la Comisión, las verdaderas razones que se tuvieron fueron otras y ellas fueron conocidas por el público en general hasta 1870, cuando escribe y

publica su inestimable obra titulada "Cuestiones Constitucionales – El Sistema de Dos Cámaras y sus Consecuencias", en la que, entre otras cosas, dice:

"... Voy a hacer una rápida reseña histórica de esta parte de nuestra Constitución. La comisión que discutió el proyecto se componía de siete individuos, de los cuales cuatro eran demócratas radicales y federalistas, y como yo, profesaban las doctrinas americanas: los otros dos pertenecían al partido moderado neto.

Fácilmente se comprende que el sistema de una sola cámara no debía encontrar buena acogida entre los primeros; así porque choca con las instituciones americanas, como (y esta es la razón principal) porque pugna con los principios radicales, según los que, la división del poder legislativo en dos cámaras es nada menos que la representación genuina y necesaria de los dos elementos fundamentales de una república federativa: la democracia y la federación.

Tampoco era de esperar la aceptación por parte de los segundos: porque no apetecían el progreso rápido porque creían necesario poner un dique a la reforma que se desbordaba, temiendo los arranques poco meditados del partido ultraliberal, no podían consentir en abrirle un camino fácil y expedito.

Mi opinión estaba decididamente formada en el sentido de una sola cámara; pero no me atreví a presentarla de una manera oficial. Me reconocía el menos a propósito para el objeto; porque a las dificultades enunciadas era preciso agregar la consideración de que, en el seno de la comisión, yo era el de menor edad y el de menos prestigio. Iniciado por mi el pensamiento, habría sido visto como una inconsecuencia de principios, como un aborto de la ignorancia y de la inexperiencia; y no como el medio seguro de realizar una grande idea. Solo me resolví a deslizarlo cautelosamente en las conversaciones confidenciales; e insistiendo con perseverancia, logré que fuese objeto accidental de algunas discusiones. Llegó a sujetarse a un serio debate, y al fin quedó aprobado por la mayoría de la comisión.

Semejante resultado causó en el Congreso una impresión muy viva; pero ésta, lejos de perjudicar a la idea proporcionó la ocasión de preparar en su favor el ánimo de los diputados. Mi situación especial como secretario, mi trato íntimo con la juventud del Congreso, las afecciones que entre los diputados foráneos pudo traerme el amor decidido que siempre ha profesado a las localidades, me facilitaron mucho de este trabajo. La opinión se formó muy pronto; y la Cámara unitaria fue aprobada por una considerable mayoría.

Llamó mucho la atención que el debate se hubiese sostenido con poco vigor por los defensores del dictámen; mientras que sus impugnadores atacaron esforzada y valientemente. Algunos pretenden explicar este hecho con la seguridad que se tenía del voto de la mayoría. Sin duda influyó algo esa confianza; pero la verdadera explicación es, que en aquella época tormentosa no era cuerdo ni político ser demasiado explícito. El partido reaccionario estaba en pie, poderoso aún, y con las armas en la mano. El clero todavía era

rico y conservaba su prestigio: estaba ligado en intereses con las clases acomodadas; influía poderosamente en la casi totalidad del pueblo, por medio de ese resorte sobrenatural que se llama administración de los sacramentos. El Presidente provisional, liberal a medias, reformador metódico y conservador por temperamento, con instintos de progreso, pero con una tendencia irresistible al statu-quo: lo mismo temía a la reacción que al partido progresista, y con igual satisfacción se hubiera desembarazado de ambos. Su gabinete y todo su círculo era de moderados; en su ejército figuraban algunos hombres de la revolución; pero era mayor el número de los que la odiaban y después la combatieron abiertamente. . . ."

"El partido progresista necesitaba pues, ser muy circunspecto y reservado. Tenía adversarios demasiado poderosos; y si estos lograban vencerlo, quedaba frustrada y sin efecto la revolución más justa y gloriosa que ha tenido México. Por esto se callaron las más poderosas razones. . . ."

Lo dicho por León Guzmán en el sentido de que la existencia de una segunda cámara hubiera sido un obstáculo a las reformas que a juicio de los liberales necesitaba el país, fué confirmado indirectamente por Lerdo de Tejada en la circular de 14 de agosto de 1867, ya que en ella se afirmó:

"... También se ha hecho la objeción, de que en dos Cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social. . . ."

El proyecto, en la parte relativa a la desaparición del Senado, fue discutido y aprobado en la sesión del 10 de septiembre de 56, y en ella, efectivamente, como lo dice León Guzmán, los miembros de la Comisión poco hicieron por defender su proyecto, como que temían revelar con alguna involuntaria indiscreción, sus verdaderas intenciones, en cambio los contrarios al proyecto y partidarios del Senado dieron mucho de sí, entre ellos particularmente Zarco y Olvera, Constituyentes que abundaron en sus explicaciones de las ventajas de una segunda Cámara. Los que hablaron contra el Senado, todos liberales, ninguno era de aquellos que estuvieron íntimamente ligados a la Comisión o que fueran hasta cierto punto controlables, entre estos estaba el agresivo don Ignacio Ramírez,¹⁰ quién, o no sabía las intenciones ocultas de la Comisión o, definitivamente, no sabía guardar secretos, ya que la única indiscreción habida vino de él, puesto que, a decir de Zarco, afirmó:

“...se olvida que al senado pueden venir los intrigantes, las nulidades encargadas por las clases privilegiadas para oponerse a toda reforma...”¹¹

La verdad es que, ocultas o no las verdaderas razones, estas eran evidentemente conocidas por el grupo conservador, cuya actitud resulta bastante enigmática si no se tienen a la vista los antecedentes. Los conservadores sí sabían lo que querían, pero ya no tenían fuerzas para pelear ni intenciones de hacerlo en forma verbal. En la fecha se encontraban a la defensiva y la razón de ello se encuentra en la célebre sesión realizada seis días antes, el 4 de septiembre, la memorable sesión en la que, en forma definitiva y clara, se afianzó el triunfo liberal en dicho Constituyente y se desechó la idea de reestablecer la Constitución de 24, tal como lo pretendían los conservadores, con el ánimo de impedir o, al menos, entorpecer la reforma liberal. Los conservadores a partir de esa derrota ya no vuelven a tomar la iniciativa, solo se limitaron a tratar de salvar algo, pero sin llegar a realizar grandes esfuerzos.

Es un hecho que en la sesión del 4 de septiembre se puede determinar con exactitud el partido al que pertenecían cada uno de los Constituyentes; por su voto se puede determinar quién era liberal y quién era conservador, a esas alturas ya no se podía ser moderado. Los que votaron a favor del restablecimiento de la Constitución de 1824, indudablemente eran conservadores y liberales los que votaron en sentido contrario. Pero hay un dato que es bastante revelador, salvo una que otra excepción los Constituyentes que votaron a favor de la Constitución de 24, son los mismos que votaron a favor del Senado. Los conservadores en equipo, y sin intervenir en la discusión, sí sabían lo que querían y conocían las intenciones de los “puros”.

El proyecto de la Comisión y, por ende lo relativo a la desaparición del senado, fue sometido a votación y aprobado por 44 contra 38, entre los votos en contra estaba el de Zarco.¹²

Con posterioridad se pretendió volver sobre el mismo tema pero todos los intentos fracasaron.¹³

Algunos de los Constituyentes del 57, al reestablecerse el Senado, llegaron a ser miembros de ese organismo, como sucedió con don Pedro Baranda que con posterioridad llegó a representar a Campeche; Miguel Castellanos Sánchez a Yucatán; Benito Gómez Farías al Distrito Federal;¹⁴ Manuel Goytia a Oaxaca; Tomás Parada a San Luis Potosí y Manuel Romero Rubio a Puebla, pero sobre ellos hay algo más que decir.

Don Pedro Baranda, al levantarse la votación, emitió su voto a favor del Senado y en contra del proyecto de la Comisión. Don Manuel

Romero Rubio, no concurrió a la sesión y se asentó que su falta fue injustificada, ya que carecía de la licencia correspondiente.¹⁵

Votaron contra el Senado los señores Benito Gómez Farías y Manuel Goytia. No emitió su voto, ni se asentó su ausencia, tal vez por tener el carácter de suplente, al señor Miguel Castellanos Sánchez, pero éste, con toda seguridad lo hubiera emitido en sentido desfavorable para el senado, ya que en una de las sesiones había emitido abundantes juicios sobre el tema, según se desprende de las notas que de su discurso tomó Zarco, entre otras, dijo:

“...el Senado le ha parecido siempre inútil o pernicioso. Si marcha de acuerdo con la cámara popular, viene a ser una institución superflua, si está en pugna con toda reforma, es dañoso a los intereses públicos. Hasta ahora nadie ha considerado que la existencia del senado ha de gravar considerablemente el erario...” “...La organización del senado, o más bien, la división del poder legislativo en dos cámaras, en sus resultados prácticos viene a ser contraria al principio democrático y a la voluntad de la mayoría...”¹⁶

Como se ve los tiempos y sobre todo los puntos de vista cambian.

Ahora bien, si la finalidad perseguida con la supresión del Senado fue la de eliminar posibles obstáculos a la acción reformadora que los liberales entedía debía realizarse por parte de los congresos ordinarios que vinieran, estos, en los primeros años de vigencia de la Constitución de 57, no pudieron hacer mayor cosa debido, en un principio, al autogolpe de estado que se dió Comonfort y la consiguiente disolución del Congreso e inicio de la Guerra de Tres Años y con posterioridad debido a la intervención y al Imperio. Pero dicha finalidad se hizo ya innecesaria puesto que el presidente Juárez, bajo la conocida fórmula “En uso de las amplias facultades de que me ha investido...”, había dado toda la legislación que los liberales consideraban necesaria.

Por otra parte, una sólo cámara, más que un elemento idóneo para encauzar reformas, fue un elemento perturbador que poco o nada ayudó, cuando menos en un principio, a la salud nacional y ese congreso unicameral tan confundio su papel que algunos legisladores promovieron aquel movimiento que se ha dado en llamar el “Motín Parlamentario”, por virtud del cual cincuenta y un diputados pidieron que el licenciado Juárez se separara temporal o absolutamente de la Presidencia de la República, petición que provocó una contrareacción de cincuenta y dos diputados que se opusieron a tal solicitud, y lo que es más, provocó un apoyo casi general, especialmente de parte de los congresos de algunos estados que incluso amenazaron, para el caso de triunfar la iniciativa contra el licenciado Juárez, de reasumir su soberanía.¹⁷

El intento fracasó pero quedaron de manifiesto los grandes inconvenientes que un Congreso únicamente representaba para el equilibrio de poderes, pero el problema de fondo no residió en esa solicitud del Congreso, cuya improcedencia era evidente, sino en el hecho de que, por virtud de lo dispuesto por el artículo 105, el Presidente de la República o cualquier otro funcionario, mediante un acuerdo tomado por simple mayoría absoluta, podía ser privado de sus cargos, circunstancias que no eran desconocidas por el Presidente Juárez y su gabinete y ello, unido a otro tipo de consideraciones, fue lo que dió lugar a que se procurara cambiar el sistema general.^{1 8}

III LA CONVOCATORIA Y CIRCULAR DE 14 DE AGOSTO DE 1867

Pero ello fue imposible durante los primeros años de vigencia de la Constitución, en un principio por la Guerra de Reforma, después, por la intervención y aún lo fue en el breve período de vida institucional habido en el año de 1861, durante el cual la Administración, Juárez dedicó su tiempo y atención a los problemas que la deuda pública y peligros que la Intervención planteaban.

Al ser derrotado el Imperio la Administración Juárez regresó a la ciudad de México el 15 de julio de 1867 y en el manifiesto de esa fecha que dirigió a la Nación, el Presidente dijo:

"...Terminada ya la lucha, mi deber es convocar desde luego al pueblo, para que sin ninguna presión de la fuerza y sin ninguna influencia ilegítima, elija con absoluta libertad a quien quiera confiar sus destinos..."¹

No obstante los múltiples problemas, tanto políticos como militares que el retorno y la reorganización planteaban, en un mes escaso se tuvieron listas tanto la Convocatoria a elecciones, como la Circular que a ella se acompañó.² Ambos documentos de inestimable valor jurídico y, a juicio de don Emilio Rabasa.

"...la circular es un capítulo acabado de ciencia política..."³

Una y otra levantaron gran revuelo y todo género de protestas, aparentemente los sentimientos políticos por muchos años reprimidos, sólo esperaban un pretexto para aflorar en forma incontrollable, algunos políticos con toda buena fe y otros, con evidente malas intenciones, se dieron a la tarea de criticar no sólo la Convocatoria y la Circular, sino,

también, a la Administración Juárez, a la que, incluso, se le llegó a negar capacidad legal para convocar a elecciones. Tales documentos fueron la gota que faltaba para rebasar el vaso de la unidad precaria del grupo liberal, no habiendo enemigo al frente a quien combatir, la tarea a seguir era la de hacerse la guerra entre los mismos miembros del grupo triunfador a fin de alcanzar el poder. Las protestas levantadas fueron el primer gran golpe que los enemigos del Presidente Juárez le asentaron y constituye el más serio descalabro que tuvo en su carrera política y es el primer ataque dado por el grupo partidario del general Porfirio Díaz.

La Convocatoria y la Circular fueron enviadas a los gobernadores de los estados, algunos de los cuales la aprobaron en forma abierta, otros cautelosamente,⁴ pero los más la criticaron y se opusieron a ella, no tanto por las reformas propuestas, sino por el procedimiento que para lograrlas se sugería. La repulsa fue tan general que el licenciado Juárez, un político tan experimentado, llegó a escribir:

"...yo no comprendo francamente como la Convocatoria ha podido producir ese mal efecto porque basta, en mi concepto, leer sin prelación aquel documento y la Circular explicativa que lo acompaña, para ver que el gobierno ha obrado con la mayor buena fe y animado de la mejor voluntad, al indicar sencillamente las reformas que, a su juicio, convendrían introducirse al Congreso en el texto de la Constitución.

El Gobierno ha juzgado de su deber iniciar la conveniencia de esas reformas, pero no ha pretendido imponerlas y ha dejado, por el contrario, al pueblo el derecho que tiene de aceptarlas o no..."⁵

En ese orden de ideas se dieron casos como el de Guanajuato, estado en el que, por designación del centro, era gobernador el licenciado León Guzmán, jurista profundo, político honrado e independiente, quien se opuso al procedimiento propuesto; publica la Convocatoria y con toda entereza le dice al Presidente Juárez:

"...La Convocatoria ha sido publicada en este Estado y trabajo eficazmente porque las elecciones tengan su verificativo; pero por deber, por conciencia y por convencimiento, he creído que no debía dar curso a los artículos que se refieren a reformas constitucionales; el Gobierno tiene expedito su derecho de iniciativa: el Congreso General puede decretar cuantas reformas quiera y ratificadas que sean por las Legislaturas de los Estados, formarán parte de la Constitución. Pero nos habremos abstenido de infringir ésta, en una de sus partes más esenciales.

Sentiré sobremanera que usted y los señores Ministros crean que no correspondo a la confianza con que se sirvieron honrarme. Si así fueren y encontraren justo destituirme, me sujetaré sin replicar a la suerte que me toque; pero no he podido resolverme a ser pasivo

instrumento de un procedimiento que repugna mis convicciones y mi conciencia. . .".⁶

El Presidente Juárez, que en cuestiones políticas no se andaba con consideraciones, a vuelta de correo destituyó de su cargo al licenciado León Guzmán y designó en substitución al general Florencio Antillón y demás, dió las siguientes instrucciones que denotan la audacia con que sabía ejercer el poder y el profundo conocimiento del medio en que se movía:

"...No temo que el Sr. Guzmán intente apelar a las armas como usted teme, porque tan descabellada empresa, no sería apoyada por el Estado.

En fin, procure usted poner de acuerdo a los buenos liberales del Estado y únase al Sr. Antillón para que no se altere la paz. Ya encargué al Sr. Antillón que obre con energía si fuere necesario para evitar escándalos que no nos hacen ningún honor. . .".⁷

En efecto don León Guzmán, en el campo militar no intentó nada, pero, en cambio, redactó un manifiesto que, además de decir mucho de su carácter independiente, dice mucho de sus conocimientos jurídicos, y éste causa más graves efectos de los que hubiera provocado cualquier levantamiento armado que él hubiera podido propiciar,⁸ a este manifiesto se apresuró el licenciado Lerdo a darle contestación.⁹

Después de este incidente, aparentemente, León Guzmán no guarda ningún rencor y en 1870, año en que se discuten a fondo las reformas constitucionales, se encuentra como Procurador General de la República y publica su obra "Cuestiones Constitucionales", que ya se comentó y que influyó en forma determinante en las discusiones.

Si bien la Administración Juárez precipitó las elecciones con miras a evitar que el grupo partidario de Porfirio Díaz se pudiera organizar y regularizar, con la Convocatoria dió a este un pretexto para agitar y justificar su actividad política. En esta ocasión Díaz se presentó como defensor decidido de la Constitución de 57 y enemigo de las reformas por la vía propuesta y aún del Senado,¹⁰ y lo seguiría siendo todavía en 1867 al redactar el Plan de Tuxtepec,¹¹ y lo dejaría de ser al llegar a la Presidencia y demuestra su oportunismo político el hecho de que no tuvo empacho en ser senador durante la Administración del General Manuel González.

En fin, la Convocatoria y la Circular mas contribuyeron a crear problemas, que a dar una verdadera solución al problema de desequilibrio de poderes que existía.

Dice don Daniel Cosío Villegas que:

"...De acuerdo con el Continental, 5,527 electores votaron en favor de las reformas propuestas en la Convocatoria, y 7,477 en contra de ellas; en blanco quedaron 1,192 boletas. Si estos datos fueran ciertos, pues en rigor el Congreso era el único que podía hacer el escrutinio, y no lo hizo, Juárez tenía razón al asegurar que una mayoría de los votantes (el 91^o/o) había aceptado y usado el método de la "apelación al pueblo"; de hecho, hubo más votos sobre las reformas de los que hubo para Presidente de la República.

Esos mismos datos, sin embargo, convertían en certidumbre la presunción de Juárez de no llegar a la mayoría los votos favorables a las reformas. Esta situación hacía decir a Zarco, con esa justeza admirable que sabía poner en sus editoriales:

"...Esta advertencia se ve en el resultado de la votación popular sobre las reformas constitucionales. . . El pueblo nada ha pronunciado sobre la esencia de estas reformas, pero sí ha declarado de una manera inequívoca que reprueba toda violación a la Constitución, y que desea que el gobierno de el ejemplo del respeto de la Ley, sin sacrificar jamás la estricta legalidad a constituciones de conveniencia pública. . .".¹²

IV INICIATIVA ANTE EL CONGRESO

En tales condiciones el licenciado Juárez da marcha atrás, y en el discurso que pronuncia el 8 de diciembre de ese mismo año de 67¹ en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, insiste en la necesidad de las reformas y, a querer o no, la inicia a través del procedimiento ordinario que establecía el artículo 127 de aquella Constitución y esto lo hace el 13 de diciembre, en documento firmado por don Sebastián Lerdo de Tejada. Si bien la Convocatoria y la Circular de 14 de agosto fueron documentos jurídicos de inestimable valor, en cambio la iniciativa adoleció de todos los defectos; en principio se proponía reformas que eran sugeridas en términos generales, circunstancia que, a juicio de León Guzmán, era ilegal ya que "El artículo 47 del Reglamento del Congreso y la práctica invariable de nuestros parlamentos, están de acuerdo en que toda iniciativa que se presente al Congreso debe estar coincbida en los mismos términos en que su autor pretende que la Ley sea expedida. . .".²

Por otra parte la iniciativa no llevó exposición de motivos alguna, estaba redactada en forma apresurada y peca por su parquedad.³

La iniciativa pasó a la comisión de puntos constitucionales y ésta, con fecha 24 de diciembre de 1869, es decir dos años después, rindió su dictámen.⁴ Este, más que ser un dictámen fue propiamente el proyecto de la reforma que la Administración Juárez había omitido elaborar,

estaba precedido de un profundo estudio, en el que se dan las razones que existen en pro y en contra de la idea perseguida con la iniciativa, y en él se dice:

"...La Comisión ha leído toda la parte de la historia del Congreso Constituyente relativa a la división del Poder Legislativo en dos Cámaras; y está convencida de que las razones expuestas por los diputados Olvera, Zarco y Prieto, en favor del establecimiento del Senado, son más eficaces y concluyentes que las alegadas por los impugnadores de esta institución; por consiguiente, la Comisión abraza el extremo afirmativo de la primera de las cuestiones propuestas..."

Y en dicho estudio se sostuvo, además:

"...Para quitar a la segunda Cámara lo que tuvo de aristocrático en la segunda época del sistema federal, la comisión consulta al Congreso que solo se exija para ser Senador sobre los requisitos necesarios para ser Diputado, el de la edad: todo ciudadano mexicano que tenga treinta años cumplidos, tendrá abierta la puerta del Senado por medio del voto de las Legislaturas de los Estados..."

En el artículo 58 inciso A, se hacía propia la idea que don Isidoro Olvera había sostenido en el 57, en el sentido de que hubiera tres senadores en lugar de dos, esto con vista a evitar que una minoría reducida dominara la cámara de senadores, en detrimento de la Cámara de Diputados, con posterioridad se dió al problema otra solución, la que aún subsiste en la actualidad, la de exigir como quorum de la Cámara de Senadores las dos terceras partes.

El maestro Herrera y Lasso califica de imperio y descuidado a Lerdo de Tejada y al Constituyente de Querétaro, por haber dejado subsistente la fracción X original del artículo 85, actualmente 89, en el que se determina que los tratados deberán someterse a la aprobación del Congreso Federal y no del Senado como lo disponen los vigentes artículos 76 fracción I y 133⁵, pero la crítica, en justicia, solo puede enderezarse contra la Asamblea de Querétaro, más no contra Lerdo, porque éste, como se ha dicho, solo sugirió reformas y en el dictámen formulado por la comisión se proponía en forma correcta se modificara la fracción X original y se atribuyera la facultad al senado, aunque tal idea, como muchas otras, fracasaron en los Congresos que corren del Quinto al Séptimo.

El dictámen, según Agapito Piza,⁶ fué declarado con lugar a votar en lo general el 26 de abril de 1870 y continuó su discusión los años de 1871 a 1874, hasta que fueron aprobadas en su totalidad el 9 de abril de 1874.⁷

En las discusiones se distinguieron los diputados Peña y Ramírez, Dublán, Montes, Alcalde y, sobre todos, don Rafael Dondé, un decidido partidario de la Cámara de Senadores, de la que llegó a ser miembro con posterioridad, se distinguió como un opositor del Senado Don Nicolás Lemus, quien también llegó a ser senador.⁸

Uno de los más serios opositores del Senado fue don Joaquín Baranda, éste, al discutirse el dictámen de la Comisión, en la sesión relativa al 19 de abril de 1870, afirmó:

"...La Comisión... nos propone... la creación del Senado. Esta es una modificación retrógrada; por esto me presento a combatir el dictámen.

El Senado es una institución aristocrática; el Senado no es compatible con la democracia; el Senado contraría la opinión pública; el Senado no ha sido ni puede ser otra cosa, que el elemento conservador del pueblo..."⁹

El diputado Baranda, con argumentos ya bastantes socorridos, estaba dando patadas al pesebre, al igual que el diputado Miguel Castellanos en 57, ya que aunque fueron enemigos convencidos del Senado, se les encuentra como flamantes senadores cuando la segunda cámara es reestablecida.¹⁰

V COMPUTO DE LOS VOTOS DE LAS LEGISLATURAS

Aprobado el proyecto por el Congreso éste fue enviado a las legislaturas en los estados para su aprobación y algunos congresistas, al conocer la lentitud con que las legislaturas de los estados emitían sus votos, a iniciativa del diputado Baz y otros tres, cuyos nombres no se precisa en el Diario de los Debates, aprobaron, con dispensa de trámite y sin discusión, lo siguiente:

"...Excítese por telégrafo a las legislaturas respectivas para que emitan su opinión sobre las reformas constitucionales..."¹

Ahora bien, aunque en el dictámen de la Comisión de Puntos Constitucionales de 30 de octubre de 1874 se asentó:

"...desde julio del presente año comenzaron las Legislaturas a hacer uso del derecho que les otorga el Art. 127 de la Constitución Federal..."²

La verdad es que datos de esa fecha, un Estado, el de Tamaulipas, ya había hecho uso de su derecho y lo que es más, se puede decir que las Legislaturas de ese Estado se había precipitado al hacerlo, ya que el proyecto de reformas fue enviado el 31 de mayo y fue aprobado por la legislatura ese mismo día.³

En el mismo dictámen de la Comisión se dijo:

"...La Comisión ha examinado escrupulosamente las actas relativas, y de ellas consta que las reformas que se relacionan con el Senado han sido aprobadas por las legislaturas de..."

Y más adelante se dice:

"...como se ve, son dieciocho legislaturas que han aprobado ya la reforma relativa al establecimiento del Senado, y no siendo ellos más que veintisiete, resulta que la mayoría de las Legislaturas de los Estados han aprobado ya la reforma relativa al establecimiento del Senado.

Está por lo mismo plena y legalmente llenada la última condición que el artículo 127 de la Constitución exige para que una reforma llegue a hacer parte de la Constitución..."

Es claro, pues, que una vez que se contó con los votos suficientes para lograr mayoría, se hizo el cómputo, sin que se hubiera esperado a que las restantes legislaturas emitieran su voto, las que, en el peor de los casos, no hubieran sido suficientes para detener la reforma y lo que es más, mientras se discutía el dictámen, se informó que por vía telegráfica tres legislaturas más habían aprobado las reformas.⁴

La Comisión, con un alto sentido práctico y repitiendo lo hecho en 1873, cuando se aprobó la reforma por virtud de la cual se introdujeron a la Constitución las Leyes de Reforma, y confirmando un precedente que en lo sucesivo se seguiría observando, realizó el cómputo estando pendientes de ser recibidos algunos votos, lo que dió lugar a objeciones de parte del diputado Enríquez, quien entre otras cosas hizo notar:

"...lo que yo creo es que en este dictámen la comisión de puntos constitucionales debió haber expresado con sus nombres los Estados cuyas legislaturas hayan aprobado las reformas constitucionales.

Esto me parece de todo punto necesario, porque es preciso acreditar de un modo indubitable, quienes son las legislaturas que aprueban estas reformas constitucionales, y sería conveniente no se expidiera todavía la declaración que se pretende sino que hasta que todas las legislaturas hayan emitido su opinión."⁵

A las anteriores objeciones el diputado Dondé, repuso:

"...Tampoco es inconveniente que la totalidad de las legislaturas no hayan emitido su opinión, porque el artículo 127 de la Constitución no exige que se tenga presente la totalidad de estos votos, sino simplemente la mayoría de ellos.

"...No hay facultad en el Congreso para detenerla hasta esperar indeterminadamente el voto de las legislaturas omisas, en cuyo interés estará retardar a su arbitrio la expedición de este decreto..."⁶

La verdad es que no obstante la argumentación del diputado Dondé, dicha práctica no deja de ser criticable, el Maestro Herrera y Lasso, al respecto enseñaba:

"...El Congreso no puede proceder al doble cómputo de los votos de las Legislaturas, sino después de haberse recibido en la Cámara de origen los decretos de todas ellas. La práctica viciosa de dar por concluida la votación y computarla en cuanto se logra la mayoría mínima de los votos aprobatorios, nulificando de hecho por invalidez anticipada los no emitidos, desintegra el órgano y desnaturaliza la función. La resolución, que así elude el requisito de la necesaria votación total, la dicta un "Constituyente" trunco y falseado..."⁷

El procedimiento mexicano tiene como antecedente inmediato la práctica norteamericana. En los Estados Unidos el Secretario de Estado, una vez que cuenta con los votos necesarios, verifica el cómputo y hace la declaración de haber sido aprobada la enmienda, ya que de no hacerse así se correría el peligro de que una legislatura pudiera retener su voto indefinidamente, como ha sucedido y paralizar con ello la enmienda.⁸

La Comisión concluyó proponiendo lo siguiente:

"...La Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad del artículo 127 de la Constitución Federal, declara estar aprobada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, la Reforma relativa al establecimiento del Senado, y esta reforma comenzará a regir el día 16 de septiembre de 1875..."

'Transitorio' La presente declaración será publicada por bando nacional."⁹

El dictámen está firmado por los diputados Isidro Montiel y Duarte, Rafael Dondé y Juan A. Mateos y fue puesto a discusión y de inmediato fue impugnado por los diputados Hernández y Hernández y Lemus éste,¹⁰ convencido unicamarista, pretendió dilatar su adopción mediante argucias y argumentos. Pero en la discusión salieron a colación varios problemas que aún hoy día, más que cuestión ya entendida, siguen siendo objeto de meditación. Efectivamente aún subsiste la duda de que si es o no necesario que el Congreso, al hacer el cómputo, precise qué legislaturas aprobaron y reprobaron el proyecto de reformas. A juicio del diputado Dondé el Congreso tiene bastante fe como para que con su simple declaración y sin necesidad de enumeración alguna, su cómputo tenga pleno valor. Pero el problema, no estriva solo en si tiene o no en el Congreso la facultad de dar fe, cuestión que está fuera de discusión, sino que el problema reside en que por virtud del sistema democrático representativo adoptado por la Constitución, es necesario que la ciudadanía esté enterada de cómo actúan sus representantes federales o locales, frente a las cuestiones que son de mayor importancia como son las constitucionales. Don Antonio Martínez Baz ha opinado y, repetido insistentemente, que es necesario, por respeto a una tradición secular y por el respeto que merece el acto de mayor trascendencia en la vida política legislativa del país, que las reformas sean firmadas por la totalidad de los miembros del Congreso, mencionándose además, la representación estatal correspondiente.¹¹ Esto, evidentemente es correcto, pero también lo es el que se incluyan el nombre de las legislaturas, ya que estas también son miembros del Poder Constituyente.

Por otra parte, aún subsiste la duda de si el Congreso de la Unión, al hacer el cómputo y la declaración de haber sido aprobadas las reformas, puede establecer plazo o condición para que la reforma entre en vigor. Esta cuestión es de mucha trascendencia. El Constituyente, se ha insistido, no tiene limitación alguna, entonces, ¿por virtud de qué, o por un simple acto del Congreso, se pueda diferir o aplazar el cumplimiento de su voluntad? En todo caso cualquier limitación únicamente puede ser válida si el mismo Constituyente la impone, de otra manera tanto el Congreso como el Presidente de la república únicamente tienen la función, respectivamente, de hacer el cómputo y la declaración de haber sido aprobada y ordenar su publicación y cumplimiento, sin que esta pueda diferirse como en muchos casos se ha hecho.

Es sabido que al discutirse en Filadelfia lo relativo a la integración del poder legislativo surgieron dos corrientes, una, la de los estados con gran extensión territorial y abundante población, que proponían un legislativo integrado por dos cámaras cuyos miembros se eligirían en

proporción al número de habitantes; otra corriente, la de los estados pequeños en extensión territorial y población, que proponían una sola cámara e igual representación en ella; para conciliar los dos puntos de vista surgió un plan de transacción, por virtud del cual se prevenía la existencia de dos cámaras, en una de las cuales, la de representantes, sus miembros serían electos en proporción al número de habitantes y la otra, la de senadores, se integraría por dos miembros por estado, de esa manera se estableció un equilibrio en las desigualdades existentes.¹²

En México, por virtud del establecimiento en 57 de una sola cámara la influencia de los estados grandes necesariamente se tenía que hacer sentir en perjuicio de los estados pequeños. En el Cuarto Congreso Constitucional se dieron casos como los siguientes: el Estado de Puebla contaba con 20 diputados, Jalisco y Guanajuato con 18; Oaxaca con 15, San Luis Potosí con 12, en cambio estados como Colima, Campeche y Morelos únicamente contaban con 2 diputados cada uno, Coahuila, Tamaulipas y Tlaxcala con 3, Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua y Nuevo León con 4. Como se ve, las diferencias eran notables.¹³

El presidente Juárez, independientemente del interés personal que había demostrado tener en las reformas constitucionales que había propuesto, trató, asimismo, de interesar a las entidades federativas en ellas, así, en la circular de 3 de marzo de 1870, que dirigió a los gobernadores de los estados a fin de recomendarles trabajaran a favor de las reformas dijo:

“...Con el establecimiento del Senado, los Estados tendrán una representación directa e igual en la formación de las Leyes, cosa que no sucede ahora habiendo una sola Cámara porque haciéndose la elección por Distritos hay Estados que apenas tienen tres representantes, mientras otros cuenta con mayor número...”¹⁴

Existen elementos para considerar que esta circunstancia no pasó desapercibida a los Estados, tanto grandes como pequeños y para llegar a tal conclusión deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

Las primeras legislaturas que emitieron su voto favorable a las reformas fueron Tamaulipas el 31 de mayo, Aguascalientes el 3 de julio, Chihuahua el 24 de julio, Nuevo León el 25 de septiembre, Morelos el 18 de septiembre, Campeche el 23 de agosto, Colima el 26 de julio, Coahuila el 16 de octubre, Tlaxcala el 6 de octubre, Chiapas el 19 de septiembre, todos de 1874.¹⁵ Lo anterior es bastante significativo, se apresuraron a aprobar precisamente los estados con escasa representación, pero hay un hecho que acusa un mayor interés, en los estados de

Aguascalientes y Colima, para los efectos de aprobar la reforma, se convocó a las legislaturas locales a un período extraordinario de sesiones, ya que en la época en que se emitieron los votos se encontraban en rescaso.¹⁶

Por lo que se refiere a la actitud asumida por los estados grandes esta puede ser juzgada por los siguientes datos:

No emitieron su voto o, al menos no lo hicieron con la debida oportunidad como para ser tomado en cuenta al momento de efectuarse el cómputo, los estados de Puebla, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí y Yucatán. Ahora bien, por lo que toca a Yucatán, la explicación podría encontrarse en la enorme distancia que separa a dicha entidad de la capital, pero la misma no explica la actitud asumida por Puebla, Oaxaca y San Luis Potosí, entidades que se encuentran relativamente próximas a la ciudad de México y mejor comunicados. Lo anterior indica claramente que los estados, con una representación numerosa ante el Congreso de la Unión, vieron con cierto recelo la reforma.¹⁷

Por lo que toca a Jalisco, la explicación podría encontrarse en la inestabilidad política por la que atravesó el estado durante los años que corren de 1867 a 1874, debido a las pugnas habidas entre Jesús Camarena, quien se había mostrado partidario de las reformas originalmente propuestas en la Convocatoria¹⁸ y Antonio Gómez Cuervo.¹⁹

El hecho de que el voto de la Legislatura del Estado de Oaxaca no haya llegado con la debida oportunidad como para ser computado no deja de ser contradictorio y sospechoso, ya que, por una parte, la distancia que separa a esa entidad no es mayor que la que separa a Tamaulipas, por ejemplo, de la capital de la República. Por otra parte, la legislatura de Oaxaca, desde el 14 de diciembre de 1870, por virtud de un decreto emitido por el Constituyente local y publicado por el General Félix Díaz, se integraba por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, cosa única en su tiempo.²⁰ Además la legislatura estuvo reunida del 16 de septiembre al 15 de diciembre de ese año de 1874, por lo que pudo conocer de las reformas constitucionales, y un último agravante, la legislatura de Oaxaca, por vía telegráfica, había informado al Congreso de la Unión que se encontraba en funciones, según se dió cuenta en la sesión del 7 de noviembre de 1874.²¹ No sería remoto pensar, dados sus antecedentes, que el responsable de ello haya sido don Porfirio Díaz.

VI INSTALACION DEL SENADO

Un último punto que ocupó la atención del Congreso fue el rela-

tivo a la fecha en que quedaría instalado y funcionando el Senado, pero esta cuestión se dejó a una Ley secundaria.

El dictámen de la Comisión fue finalmente aprobado en la sesión correspondiente al 6 de noviembre de 1874, por 118 votos a favor y 13 en contra y pasó a la Comisión de Estilo.¹ Siguiendo una tradición legislativa, en el mismo dictámen se dispuso que las reformas fueran promulgadas mediante Bando Nacional.

El Presidente de la República don Sebastián Lerdo de Tejada expidió el decreto promulgatorio que le correspondía el 13 de noviembre de ese mismo año.²

Con posterioridad, el 14 de diciembre de 1874, el Congreso dió las bases según las cuales se convocaría y realizarían las elecciones de senadores y se dispuso que la mesa directiva de la Comisión Permanente fuera la encargada de presidir la instalación de la primera Junta preparatoria,³ la que debería tener verificativo el día 10. de septiembre de 1875.

En tales condiciones todo lo relativo al restablecimiento legal del Senado concluyó precisamente hace cien años.

Y efectivamente y tal como estaba previsto en la Ley el 10. de septiembre de 1875, bajo la presidencia de don Ramón G. Guzmán y con la presencia de algunos de los presuntos senadores se celebró la primera junta preparatoria, los nombres de algunos de los que concurrieron a ella aún dicen algo a la fecha como don Pedro Baranda, Rafael Dondé, José Higinio Núñez, Manuel Romero Rubio, Juan Sánchez Azcona.⁴

Por fin, el 16 de septiembre de 1875, con la presencia del Presidente de la República, el Senado celebró su primera sesión y en el discurso pronunciado por el licenciado Lerdo de Tejada, se resaltó el hecho de que "Por primera vez bajo el régimen político establecido en 1857, viene a funcionar, compuesto de dos Cámaras el Poder Legislativo de la Unión. La institución del Senado completa nuestro sistema constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar. . ."⁵

En tales condiciones fue necesario que pasaran dieciocho años para que el Senado fuera reestablecido y se regularizara el sistema constitucional.

Muchas fueron las esperanzas que tanto los licenciados Juárez y Lerdo tuvieron en el Senado como para propugnar, por todos los medios, por lograr su restablecimiento, pero ellos no fueron los únicos en abrugarlas, muchos estuvieron interesados en las reformas y trabajaron por ellas y aún en la actualidad existe conciencia de la necesidad de una segunda cámara y existe la convicción de que es una institución que tiene una importante función que realizar en el bienestar público.

NOTAS

CAPITULO I

- 1 Ley Segunda.— Artículo 12 fracción I
- 2 Ley Tercera.— Artículo 12 fracción IV
- 3 Ley Primera.— Artículo 7 fracción I
- 4 Ernesto de la Torre Villar y otros.— Historia Documental de México, UNAM, 1964, Tomo II, pág. 243.
- 5 Jesús Reyes Heróles.— El Liberalismo Mexicano, UNAM, 1958 Tomo II, pág. 339.

CAPITULO II

- 1 Richard N. Sinkin.— The Mexican Constitutional Congree, 1856 - 1857. A Statistical Analysis, pág. 6.
- 2 Francisco Zarco.— Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, (1856 - 1857. El Colegio de México, 1956, pág. 43.
- 3 Idem.— pág. 43, Sesión del 22 de febrero de 1856.
- 4 Idem.— Pág. 344
- 5 No viene al caso citar, aunque es de gran valor, el voto particular presentado por Castillo Velasco.— Ver Francisco Zarco, Historia, pág. 362.
- 6 Idem.— Pág. 320 y siguientes.
- 7 Idem.— Pág. 344.
- 8 León Guzmán.— Cuestiones Constitucionales. El Sistema de dos Cámaras y sus Consecuencias. México, 1870, págs. 6 y siguientes.
- 9 Benito Juárez.— Documentos, Discursos y Correspondencia. Secretaría del Patrimonio Nacional. Selección de Notas de Jorge L. Tamayo. Tomo 12, pág. 336.
- 10 Emilio Rabasa.— La Constitución y la Dictadura, Tip de "Revista de Revistas". 1912, pág. 133. "...Ramírez, aunque fuese insigne hombre de letras, no parece haber estado muy provisto en materia de instituciones políticas y, aunque pronto para el ataque, que era su natural inclinación, poco ayudó a la obra de bien público que los miembros de la Comisión procuraban...".
- 11 Zarco.— Op. cit. pág. 842.
- 12 Zarco.— Op. cit. pág. 843
- 13 Zarco.— Op. cit. pág. 1053
- 14 Hugo Castro Aranda.— Manual del Senado, 1971, págs. 293 y siguientes.
- 15 Ver Actas Oficiales del Congreso Constituyente.— 1856 - 1857. El Colegio de México, 1957, pág. 372.
- 16 Zarco.— Op. cit. pág. 474.
- 17 Benito Juárez.— Documentos. Tomo 4, pág. 62 y siguientes.
- 18 México a través de los Siglos.— Editorial Cumbre. Volumen IX, 1962, pág. 469.

CAPITULO III

- 1 Benito Juárez.— Documentos, Tomo 12, pág. 250.
- 2 Daniel Cosío Villegas.— Historia Moderna de México. La

- República Restaurada.— Vida Política.— Editorial Hermes, pág. 159.— "...La circunstancia de publicar tan tarde, y el estilo de alegato bien trabado, hacen suponer que fue escrita después y con el propósito de contestar a las censuras de los periódicos y a las primeras insubordinaciones de funcionarios importantes..."
- 3 Emilio Rabasa.— Op. cit. pág. 148.
- 4 Benito Juárez.— Documentos. Tomo 12, págs. 428, 434, 439, 440 y siguientes.
- 5 Benito Juárez.— Documentos. Tomo 12, pág. 426.
- 6 Op. cit. pág. 430.
- 7 Benito Juárez.— Op. cit. pág. 431
- 8 Benito Juárez.— Op. cit. pág. 573
- 9 Benito Juárez.— Op. cit. pág. 538
- 10 Daniel Cosío Villegas.— Op. cit. pág. 156 y el Porfiriato.— Vida Política Interior.— Segunda Parte, pág. 5.
- 11 Ernesto de la Torre Villar.— Op. cit. pág. 364.
- 12 Daniel Cosío Villegas.— La República Restaurada, pág. 190.

CAPITULO IV

- 1 Benito Juárez.— Documentos. Tomo 12, pág. 814.
- 2 León Guzmán.— Cuestiones Constitucionales, pág. 12.
- 3 Agapito Piza.— Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores, 1882, Tomo II, pág. 6.
- 4 Agapito Piza.— Op. cit. pág. 7.
- 5 Manuel Herrera y Lasso.— Estudios Constitucionales. Segunda Serie, Editorial Jus. 1964, pág. 174.
- 6 Agapito Piza.— Op. cit. pág. 32.
- 7 Agapito Piza.— Op. cit. pág. 35.
- 8 Diario de los Debates.— Séptimo Congreso, Tomo III, pág. 505. Sesión del 6 de noviembre de 1874.
- 9 Diario de los Debates.— Quinto Congreso. Tomo II, pág. 123.
- 10 Ver Manual del Senado, pág. 314.

CAPITULO V

- 1 Diario de los Debates.— Séptimo Congreso, Tomo III, pág. 436.
- 2 Benito Juárez.— Documentos, Tomo 14, pág. 441.
- 3 Benito Juárez.— Documentos, Tomo 14, pág. 441.
- 4 Diario de los Debates.— Séptimo Congreso, Tomo III, pág. 511.
- 5 Op. cit. pág. 506.
- 6 Op. cit. pág. 508.
- 7 Manuel Herrero y Lasso.— Estudios Constitucionales. Segunda Serie, Editorial Jus. 1964, pág. 258.
- 8 Manuel García Pelayo.— Derecho Constitucional Comparado. Revista de Occidente, Octava Edición, 1967, pág. 454.
- 9 Benito Juárez.— Documentos, Tomo 14, pág. 442.
- 10 Diario de los Debates.— Séptimo Congreso, Tomo III, pág. 500.
- 11 Antonio Martínez Báez.— Editorial periodístico "Excelsior", 27 de diciembre de 1969.
- 12 The Federal Convention and the Formation the Union.— Editor, págs. 73, 131 y siguientes.
- 13 Pantaleón Tovar.— Historia Parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional, Tomo I, págs. 13 a 26.

- 14 Benito Juárez.— Documentos, Tomo 14, pág. 406.
- 15 Op. cit. Tomo 14, pág. 441.
- 16 Constitución de Aguascalientes.— Vigente en 1874, Art. 62.— Constitución de Colima. Vigente en 1874, Art. 20.
- 17 Benito Juárez.— Documentos, Tomo 14, pág. 441.
- 18 Benito Juárez.— Documentos, Tomo 12, pág. 439.
- 19 Luis Pérez Verdía.— Historia del Estado de Jalisco. Segunda Edición, 1952, Guadalajara, Jal., Tomo III.
- 20 Art. 27 “Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en dos Cámaras, que se llamarán ‘Cámara de Diputados’ y ‘Cámara de Senadores’”.
- 21 Diario de los Debates.— Séptimo Congreso, Tomo III, pág. 514.

CAPITULO VI

- 1 Diario de los Debates.— Séptimo Congreso, Tomo III, pág. 514.
- 2 Agapito Piza.— Op. cit. pág. 37.
- 3 Agapito Piza.— Op. cit. pág. 46.
- 4 Agapito Piza.— Op. cit. pág. 49.
- 5 Agapito Piza.— Op. cit. pág. 43.

PROBLEMAS DE INIMPUTABILIDAD

Exposición en el Forum realizada sobre este tema el 26 de abril de 1975, por la Dra. Olga Islas de González Mariscal.

La materia que los iuspenalistas analizan bajo el rubro de imputabilidad, no ha sido explicada satisfactoriamente por aquellos. Existen serias confusiones en los tres renglones fundamentales, que son: a) La denominación; b) La ubicación; c) El contenido.

a) **La denominación.** Tradicionalmente, se usa el término “imputabilidad” para designar a la capacidad psíquica del sujeto activo. Esta denominación es inadecuada, ya que el contenido de la materia excede, en una medida considerable, el contenido de la imputabilidad. Por ello, optamos por la expresión: “capacidad psíquica del delito”, que incluye no solo a la imputabilidad, sino, también, a la voluntabilidad. En este sentido, Raúl Zaffaroni, desde 1965 usa la denominación “capacidad psíquica de delito”, con el contenido que aquí se anota.

b) **La ubicación.** Los juristas que han tratado la materia, discrepan totalmente sobre la ubicación que le corresponde. Un primer grupo de autores afirman que la imputabilidad es presupuesto general del delito, y, en consecuencia, si el sujeto realizador de la conducta carece de la capacidad de conocer y querer, no solo no habrá delito sino que ni siquiera tendrá sentido entrar al análisis de los elementos del delito. En otras palabras: solo cuando el sujeto activo es imputable procede el análisis aludido para determinar si hubo o no delito según que haya habido la integración total de los elementos o la aparición de algún aspecto negativo de ellos.

Un segundo grupo de juristas opina que la imputabilidad es presupuesto de la culpabilidad y que, por tanto, su lugar sistemático es posterior a la antijuricidad pero previo a la culpabilidad. De acuerdo con esta postura, la presencia o ausencia de la imputabilidad en nada afecta a la conducta y a la antijuricidad; pero, para incursionar en las valoraciones propias de la culpabilidad, sí es menester afirmar previamente la existencia de la imputabilidad. Esto, sin embargo, no quiere decir que la ausencia de la capacidad de conocer y querer sea aspecto negativo de la culpabilidad, sino que esta tiene sus propios aspectos negativos.

Un tercer grupo estima que la imputabilidad es un elemento de la culpabilidad. En este grupo quedan comprendidos todos los finalistas y

todos los causalistas partidarios de la teoría normativa de la culpabilidad, a excepción de James Goldschmidt, quien considera a la culpabilidad exclusivamente como reprochabilidad que tiene como presupuestos: el dolo o la culpa, la **imputabilidad** y la normal motivación. Para Goldschmidt, "la imputabilidad es para la reprochabilidad, lo que la voluntariedad es para la antijuridicidad". Estudia, sin embargo, toda la problemática dentro del marco de la culpabilidad. En este orden de ideas, la ausencia de capacidad de conocer y querer, da lugar a la inimputabilidad.

Un cuarto grupo afirma que la imputabilidad es un elemento del delito, cuyo contenido es independiente del contenido de los demás elementos. Esta postura no es convincente, pues, cuando se estudian a fondo sus razonamientos, se advierte que en realidad la están manejando en relación directa con la culpabilidad, como si fuera su presupuesto.

Un quinto grupo, en el que se encuentran Jiménez de Asúa, Antolisei, Feuerbach y Radbruch, sostiene que la imputabilidad es una materia propia de la teoría del delincuente. No obstante esta afirmación, Jiménez de Asúa analiza la materia en la teoría del delito, como presupuesto de la culpabilidad. Por su parte, Antolisei estudia el problema en el capítulo del "reo" y, consecuentemente con ello, afirma que la inimputabilidad es una causa personal de exención de pena.

Nosotros entendemos que la capacidad psíquica de delito, precisamente por ser una capacidad del sujeto activo, queda incluida en el renglón de éste y formando parte de su contenido.

En el modelo lógico que nosotros proponemos, el sujeto activo se analiza desde dos niveles conceptuales diferentes: el normativo y el fáctico. En el normativo, el sujeto activo, incluyendo la capacidad psíquica de delito, es un elemento del tipo. En el fáctico, el sujeto activo, incluida también su capacidad psíquica, es un presupuesto del delito.

Cabe aclarar, sin embargo, que la capacidad psíquica, en ambos niveles conceptuales, está integrada con la voluntabilidad y la imputabilidad.

c) **El contenido.** Independientemente de la ubicación que los autores den a la imputabilidad, el contenido que le asignan no varía en el fondo. Puede hacerse, no obstante, una distinción entre las teorías italianas y las alemanas. Las italianas, con base en el Código Penal italiano, sostienen que la imputabilidad es una capacidad de entender y querer. Las alemanas, con fundamento en el Código Penal Alemán, aseveran que la imputabilidad es una capacidad de comprender la ilicitud de la conducta y de actuar conforme a esa comprensión.

Raúl Zaffaroni, de quien nos ocupamos en forma especial por ser su teoría el punto de partida básico de la nuestra, no da un concepto positivo de capacidad psíquica. Explica únicamente los efectos que se producen al faltar la voluntabilidad o la imputabilidad y lo que la capacidad psíquica contiene: capacidad de conducta (voluntabilidad), capacidad de conducta típica (conocimiento del tipo objetivo), capacidad de justificación y capacidad de culpabilidad (imputabilidad).

Nosotros pensamos que la capacidad psíquica de delito reside en la conciencia, entendida ésta en un sentido neurofisiológico y de ninguna manera en sentido religioso, filosófico o moral.

Conciencia, en sentido neurofisiológico, es un estado de vigilia o función mental, regida por el juicio crítico, que posibilita al individuo el darse cuenta de sí mismo y del mundo circundante.

Enrique C. Henríquez estima que la conciencia normal es "la función biológica compleja, integrada por el conjunto de funciones psíquicas, intelectuales y caracterizada por la facultad crítica que, con criterio análogo al de la colectividad contemporánea, permite conocer situaciones y prever conductas en el sentido del mejor provecho". Agrega que el juicio crítico, principal característica de la conciencia, es la facultad "de apreciar diferencialmente los valores y las magnitudes, es decir, de distinguir lo cierto de lo falso, lo justo de lo injusto, lo feo de lo bello, etc.; y también lo feo de lo más feo, lo bueno de lo mejor, etc." (**Trastornos mentales transitorios y responsabilidad criminal**, Jesús Montero, La Habana, 1949, p. 65). Zaffaroni, por su parte, afirma que "la conciencia es una función sintetizadora de las restantes funciones mentales, regida y caracterizada por el juicio crítico, que le permite al individuo ubicarse temporoespacialmente y conducirse conforme convenga a la constelación fáctica". (Rev. Derecho Penal Contemporáneo, Núm. 31, marzo-abril de 1969, pp. 77 y 78).

A partir de la conciencia, podemos definir a la capacidad psíquica como la conjunción de voluntabilidad e imputabilidad. La primera, entendida como capacidad de dolo y, por tanto, como capacidad de conocer y querer la concreción de la parte objetiva no valorativa del particular tipo legal. La segunda, entendida como capacidad de culpabilidad, o sea capacidad de comprender la concreción de la parte objetiva valorativa del particular tipo legal, esto es, la capacidad de comprender la específica ilicitud.

Esta conjunción existe solo cuando hay conciencia regida por el juicio crítico normal. Cuando falta el juicio crítico normal, la conciencia está perturbada y, en consecuencia, no hay capacidad psíquica de delito por estar ausente uno de los componentes de la conjunción: la imputabilidad.

Si la conciencia está anulada, y esto implica que también está anulado el juicio crítico, como consecuencia no hay capacidad psíquica por la falta de sus dos componentes: la voluntabilidad y la imputabilidad.

ASPECTO NEGATIVO

Tradicionalmente se habla de inimputabilidad para referirse al aspecto negativo de la imputabilidad. Nosotros, congruentes con la terminología que usamos, nos referimos a la ausencia de capacidad psíquica de delito con las expresiones: Ausencia de capacidad psíquica del delito por falta de voluntabilidad, o bien, ausencia de capacidad psíquica de delito por falta de imputabilidad.

Todos los factores que traen como consecuencia que el sujeto activo carezca de capacidad psíquica, se pueden agrupar en 4 categorías:

- a) El trastorno mental, transitorio o permanente.
- b) La sordomudez.
- c) La oligofrenia (en sus diversos grados), que, según la opinión de los médicos, no es precisamente un trastorno mental.
- d) La minoría de edad.

Además de estas categorías, en teoría se hace referencia a los problemas del sueño, del sonambulismo, de la hipnosis, de la narcosis, del estado crepuscular, etc. Sin embargo, los autores abordan los citados temas con absoluta falta de precisión, y ni siquiera existe un criterio unánime acerca de si estos factores dan lugar a una ausencia de imputabilidad o a una ausencia de conducta.

Desde el punto de vista penal se entiende que el trastorno mental transitorio es una perturbación de la conciencia que padece el sujeto durante el tiempo en que lleva a cabo la conducta típica.

Trastorno mental permanente será, por exclusión, el que perdura más allá del tiempo en que se realiza la conducta típica.

Desde el punto de vista médico, esta clasificación es totalmente inadecuada. Por cuanto al problema de la sordomudez vale decir que, no es específico ni surge, en el derecho penal. El planteamiento se hace en el derecho civil, que declara incapaces a los sordomudos.

Hoy en día, tomando en consideración los adelantos relativos en materia de educación y tratamiento, se admite casi en forma unánime que el sordomudo tiene una capacidad intelectual normal. El único caso que suscitara dudas, es el del sordomudo no educado, acerca del cual deberá dictaminarse, tomando en consideración su específico desarrollo, si se trata de un sujeto sin voluntabilidad o de un sujeto inimputable.

Por lo que respecta a la oligofrenia, en términos generales, puede entenderse como una falta de desarrollo cerebral, que incluye cuatro grados: leve, moderada, grave y profunda.

La oligofrenia leve es irrelevante y el sujeto es plenamente capaz. Los tres grados restantes deben ser estudiados en cada caso concreto para determinar si existe o no la capacidad psíquica de delito.

Finalmente, la minoría de edad, aún cuando no constituye precisamente una incapacidad psíquica de delito, ha sido tomada en cuenta por el legislador para el efecto de excluir al menor del Código Penal.

El Código Penal se refiere a estos temas en escaso número de artículos, todos ellos desafortunados desde el punto de vista técnico, tanto por el lenguaje empleado como por la ubicación asignada.

En principio, el artículo 15 en su fracción II regula el trastorno mental transitorio como circunstancia excluyente de responsabilidad penal, no así el trastorno mental permanente.

Al efecto señala que el trastorno mental transitorio es un estado de inconciencia por la que atraviesa el "acusado" al cometer "la infracción". (Técnicamente pudiera hablarse de sujeto activo en lugar de "acusado" y de hechos delictuosos en lugar de "infracción". En esta forma, cuando menos, se lograría una mejor redacción.)

Más adelante, al enunciarse las penas y medidas de seguridad, el artículo 24 en su fracción III señala la reclusión de locos, sordomudos, degenerados o toxicómanos, pero sin determinar su situación de inimputables. Finalmente, en los artículos 68 y 69 del Capítulo V, bajo el rubro de "Reclusión para enfermos mentales y sordomudos", se dice: Los locos, idiotas, imbeciles, o los que sufran cualquiera otra debilidad, enfermedad o anomalía mentales, y que hayan ejecutado hechos o incurrido en omisiones definidos como delitos, serán reclusos en manicomios o en departamentos especiales, por todo el tiempo necesario para su curación, y sometidos, con autorización de facultativo, a un régimen de trabajo. (artículo 68) Adviértase, además de la carencia de un lenguaje técnico, que el legislador sólo se ocupó de regular el internamiento del sujeto pero fué omiso en cuanto a la relevancia de la inimputabilidad, en el marco del delito.

Tradicionalmente, se ha considerado que a partir del artículo 15 en su fracción II, se obtiene lo que es el trastorno mental transitorio y, a contrario sensu, la imputabilidad.

En este orden de ideas, y operando lógicamente, tendríamos que convenir en que si no existiera la fracción II del artículo 15 no se podría hacer valer el trastorno mental y aparentemente quedaría sin fundamentación la capacidad psíquica de delito (para la mayoría de los autores: imputabilidad).

Nosotros pensamos que la fracción II del artículo 15 no es necesaria para fundamentar normativamente la capacidad psíquica en sus aspectos positivos y negativos.

Consideremos un ejemplo: El homicidio simple sin calificativas y sin atenuantes está regulado en los artículos 302 (tipo) 307 (punibilidad).

Estamos ante un tipo de homicidio doloso y consumado, y si el tipo exige dolo, ello implica que exige del sujeto capacidad de conocer y querer, ya que sin esta capacidad resulta impensable el dolo.

Ahora bien, ubicados en el marco del delito, para poder aplicar la pena concreta a homicidio doloso y consumado se requiere que el sujeto actúe con dolo, por lo que necesariamente deberá tener capacidad de conocer y querer. Si el sujeto realiza la actividad típica bajo un trastorno mental, ello significa que carece de la capacidad psíquica de delito, lo que se traduce en una atipicidad por falta de sujeto activo tal y como lo requiere el tipo.

De todo lo explicado se deduce que no es necesario regular expresamente la materia. Se puede hacer valer exclusivamente con fundamento en el tipo legal.

Los Códigos de Procedimientos Penales tanto el del Distrito Federal, como el Federal, tampoco, contemplan toda la problemática que la materia plantea.

Se regula el caso de suspensión del procedimiento cuando el procesado enloquezca en cualquier momento procedimental (art. 477 fracción III del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 468 fracción III del Código de Procedimientos Penales Federales) así como la hipótesis de que el "inculcado" esté loco, idiota, imbécil, o sufra cualquier otra debilidad, enfermedad o anomalía mentales en cuyo caso se ordena la reclusión de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 inciso 3, y el 69 del Código Penal para el Distrito Federal.

Como puede observarse el renglón del enfermo mental debe abordarse en forma clara y precisa tanto por el Derecho Penal como por el de Procedimientos Penales ya que hasta ahora la regulación que se da a la materia es obsoleta, equívoca e incompleta.

Nosotros haciendo un análisis lógico de la situación jurídica en que se puede colocar el enfermo mental hemos planteado las siguientes hipótesis:

- 1) El individuo que delinque siendo enfermo mental.
- 2) El individuo que delinque no siendo enfermo mental y enferma durante el procedimiento.
- 3) El individuo que delinque no siendo enfermo mental y enferma, después de la sentencia ejecutoriada.

La primera de las tres hipótesis anotadas es la única que interesa en relación a la capacidad psíquica de delito; la segunda ofrece interés desde un punto de vista exclusivamente procesal; y la tercera adquiere relevancia en la etapa de la ejecución penal.

En la primera hipótesis o sea cuando el individuo delinque, siendo enfermo mental, caben las siguientes posibilidades:

a) Que desde la averiguación previa se conozca la situación del sujeto: en cuyo caso el Ministerio Público determina el no ejercicio de la acción penal, por no configurarse la presunta responsabilidad, y pide al Juez la aplicación de la(s) medida(s) de seguridad adecuada(s).

b) Que ya ejercitada la acción penal por el Ministerio Público el juez conozca la situación del sujeto, en este supuesto b), si se está dentro de las 72 horas, el juez, dictará auto de libertad absoluta y determinará la(s) medida(s) de seguridad que estime adecuada(s). b2) Si ya dictó auto de formal prisión ordenará de inmediato el cierre del proceso y pondrá la causa a vista de las partes para conclusiones. Una vez formuladas por el Ministerio Público las conclusiones no acusatorias, el juez sobreseerá y determinará la(s) medida(s) de seguridad que estime más adecuada(s). b3) Si ya se formularon conclusiones, el juez absolverá al acusado y determinará la medida(s) de seguridad que estime más adecuada(s).

c) Cuando las autoridades conocen la situación del sujeto después de formulada la sentencia de Primera Instancia, o sea, durante el trámite de la apelación. c1) Si el Ministerio Público se desiste, la Sala sobreseerá y dictará la(s) medida(s) de seguridad adecuada(s). c2) Si el Ministerio Público no se desiste, la Sala dictará sentencia absolutoria, así como la(s) medida(s) de seguridad adecuada(s).

d) Cuando las autoridades conocen la situación del sentenciado después de formulada la sentencia de 2a. Instancia o sea durante la tramitación del amparo.

Olga S. de G. Mariscal

Algunas consideraciones prácticas sobre el problema del enfermo mental y el campo jurídico.

Exposición realizada en el Forum sobre "Problemas de Inimputabilidad" el 26 de abril de 1975, por el Sr. Dr. Sergio López Tirado.

Para el médico psiquiatra que labora en los centros penitenciarios, es una experiencia cotidiana encontrarse con individuos que presentan trastornos mentales graves y los cuales constituyen casos que exigen un tratamiento distinto, tanto desde el punto de vista médico como jurídico, al empleado en los reclusos sin alteraciones mentales.

En tales situaciones, una estrecha interdependencia entre los procedimientos médico y legal, es inevitable. Sin embargo, cómo se explica la presencia de estos enfermos en un reclusorio? Es indudable que, en algunos casos, el padecimiento aparece durante el transcurso en que el individuo cumple su sentencia; es decir, posteriormente al momento en que aquella se ha dictado. En nuestra experiencia, en estos casos, la patología mental es producida habitualmente por causas exógenas, por ejemplo, las psicosis tóxicas, que generalmente son de carácter reversible y en términos generales curables. Un muy reducido número de estos casos, son de naturaleza degenerativa que, a diferencia de los anteriores, tienden a la cronicidad y no curan. Siendo enfermedades propias de la vejez, su incidencia es baja, pues la población mayor de 60 años constituye un porcentaje mínimo. Trastornos mentales causados por la reclusión misma e influidos por las condiciones del medio ambiente penitenciario, llamados situacionales, generalmente son pasajeros y no son considerados en los textos jurídicos. Finalmente, dentro de este grupo, aunque no puede descartarse la posibilidad de la aparición de padecimientos endógenos en este período, han de ser la excepción y en nuestra experiencia personal, no hemos conocido un solo caso.

Sin embargo, el más alto porcentaje de enfermos mentales detectados por nosotros, han llegado en estas condiciones a la Penitenciaría. Desde cuando se inició el padecimiento, es algo que no puede afirmarse con certeza. Hemos conocido casos de individuos que llevaban una vida aparentemente normal cuando cometieron el delito. No obstante, un adecuado interrogatorio e investigación psiquiátrica, nos ha revelado la existencia de alteraciones psicóticas, que incluso, fueron la causa directa de la conducta delictiva.

Cabe mencionar que en la mayoría de estos casos, la enfermedad mental afecta fundamentalmente el área del pensamiento, sin acompañarse de trastornos aparentes en la conducta del individuo, excepción hecha de la propiamente delictiva, lo que acaso explicara, siquiera parcialmente, el no haber sido detectados previamente. Es la esquizofrenia, el padecimiento mas frecuente entre ellos, pero no la única.

Recordamos un caso de un individuo que en el momento de ser estudiado por nosotros, cumplía su tercer ingreso a la penitenciaría a cumplir una sentencia. En todos los casos, había sido procesado por lesiones y daños. Habiendo solicitado ser beneficiado con la libertad preparatoria, su caso fue negado por parecer que prevalecían algunos elementos de peligrosidad. El estudio completo reveló que el interno era epiléptico y siendo su ocupación chofer de autobuses urbanos, cometió sus "delitos" durante la aparición de las crisis y por tanto, en un estado

de absoluta inconciencia.

Como ya se señaló, los severos trastornos característicos de estos padecimientos, que determinan, a través de errores graves de juicio, un adecuado contacto con la realidad, impiden, en muchos casos, ubicar en el tiempo, la aparición de la enfermedad y, por tanto, su relación con la conducta delictiva. Sin embargo, es posible en algunos casos, demostrar la directa relación con ella, desde el punto de vista casual.

Se habrá imaginado ya, los problemas de manejo que, la presencia de estos enfermos en este medio, representa, resultado de la inadecuación del lugar para su control.

Medidas de riguroso confinamiento no estan siempre indicadas y representan, a menudo, disposiciones contrarias a un adecuado programa terapéutico. La carencia, en nuestro país, de instalaciones convenientes para estos pacientes, han motivado su absurda permanencia en las cárceles, habiendo sucedido *haber* quedado libres al cumplir la pena o bien, haber sido enviados, al "recuperar su libertad", a centros hospitalarios psiquiátricos, donde se asiste a la población general.

Es curioso recordar un caso que, habiendo solicitado se le favoreciera con los beneficios que la ley ofrece al delincuente común, fuera negado por presentar una enfermedad mental, teniendo que permanecer en reclusión hasta cumplir su sentencia.

Creemos que tales situaciones contrarias a la ley por la imposibilidad de una adecuada canalización, desaparecerán cuando podamos contar con el Centro Médico de Readaptación que es ya una realidad.

LOS EMPLEADOS SUPERIORES DE HACIENDA EN LA CONSTITUCION Y LEYES SECUNDARIAS

Por los Lics. Fauzi Hamdan Amad y
Elisur Arteaga Nava

La razón principal que nos indujo a tratar este tema, es la inobservancia de las disposiciones constitucionales que regulan el nombramiento de los empleados superiores de Hacienda. En efecto, como más adelante lo veremos, ha sido una práctica viciosa en los nombramientos de dichos sujetos la falta de cumplimiento de las normas constitucionales en cuanto a la concurrencia del titular del Ejecutivo con la Cámara de Senadores para legitimar la toma de posesión y el ejercicio de las funciones de dichos sujetos. Por ello, creemos muy conveniente que las autoridades correspondientes se percaten y tomen conciencia de tal situación para que se de debido cumplimiento a dichos preceptos legales.

El artículo 76 fracción II de la Constitución dispone:

“Son facultades exclusivas del Senado:

Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario Presidente de la República haga de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga.”

Por su parte la fracción II del artículo 89 a su vez dispone:

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

“Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción, no está determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

Los preceptos anteriores, por lo que toca a los empleados superiores de Hacienda, plantean al intérprete algunas interrogantes, como son las siguientes:

a) ¿Por qué es necesaria la ratificación de los nombramientos que hace el Presidente de la República de los empleados superiores de Hacienda?

b) ¿Por qué es el Senado quien debe hacer la ratificación?

c) ¿Quiénes son los empleados superiores de Hacienda a que hace referencia la Constitución?

d) Si bien el Presidente de la República requiere el consentimiento del Senado para que tenga validez un nombramiento ¿También lo requiere para su destitución?

Antes de dar respuesta a tales interrogantes es preciso considerar ciertos principios generales, que a la vez que ubiquen en el tema sean fundamento común a todas las respuestas que se intenten.

Desde el derecho constitucional inglés, pasando por el derecho norteamericano, ha sido práctica generalizada en los sistemas de gobierno de tipo liberal, que para que se decrete un impuesto es necesaria la concurrencia del poder legislativo. En la actualidad, aunque con otra presentación, subsiste el principio de que un impuesto para ser obligatorio requiere que sea consentido por quien será sujeto pasivo de él.

En la Constitución el principio se observa cuando se dispone que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (artículo 73 fracción VII). El precepto fue elaborado en un marco de ideas en el que se consideraba a los diputados como representantes del pueblo y a los senadores como representantes de los estados, por lo que a aquellos se dió ingerencia especialísima en lo que toca a cuestiones de sangre e impuestos.

En esas condiciones existe el principio de que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto (artículo 126) y la Cámara de Diputados goza de la facultad exclusiva de aprobar dicho presupuesto (artículo 74 fracción IV), por lo que toca a los impuestos éstos deben ser iniciados, discutidos y aprobados primeramente en la Cámara de Diputados y hecho que sea pasan a la Cámara de Senadores (artículo 72 inciso h), por último no debe olvidarse que para hacer efectiva la vigilancia que sobre el ejecutivo compete al legislativo en materia hacendaria, existe una oficina llamada Contaduría Mayor, que, si bien es regulada por la ley que da el Congreso, al nombramiento de sus funcionarios y la vigilancia de los mismos, compete en forma exclusiva a la Cámara de Diputados.

En términos generales tales son los lineamientos que la Constitución establece en materia impositiva, y ellos dan, sin lugar a mayores comentarios, la respuesta a la primera interrogante:

¿Por qué es necesaria la ratificación de los nombramientos de los

empleados superiores de Hacienda?, porque se pretende lograr un escrupuloso manejo de los fondos públicos y de que el contribuyente esté conciente de que existe vigilancia sobre aquellos que realizan tales manejos. Se pretende evitar una situación de favoritismo por parte del Presidente de la República, respecto a personas de su confianza en relación con puestos en los que se manejan fondos públicos.

Las palabras de don Francisco Zarco, autor de la idea de la ratificación de los indicados funcionarios, en el Constituyente del 57 son claras:

"Los taxativas que se oponen al Ejecutivo son aconsejadas por la experiencia. Cuando de ellas se han visto libres algunos de nuestros gobiernos, han prodigado los empleos con gravamen del tesoro, han ido a sacar coroneles de donde no podían salir más que presidiarios, han hecho cónsules a quienes no podían servir ni de dependientes en una casa de comercio y han dado puestos diplomáticos a hombres indignos que se han robado los fondos públicos. Razón tiene la comisión en querer impedir todos estos desórdenes y, si males semejantes se han de evitar en el ramo de Hacienda, es preciso que los nombramientos de empleados superiores pasen por la aprobación del Congreso para que el país tenga alguna garantía de la aptitud y de la honradez de los que manejen los fondos del erario. Si no se quiere que sea incurable la llaga que han hecho al país de los despilfarros y los desórdenes en materias de Hacienda, es preciso tomar alguna precaución para que no haya ministros tesoreros que cumplan órdenes ilegales, ni administradores que falten a la fe pública, ni empleados de aduana que se conviertan en socios y agentes de los contrabandistas.

La responsabilidad no es recurso suficiente porque sobran medios de eludirla y de hacer la ilusoria, y, así, se necesita algo más positivo para impedir el derroche de los fondos públicos y que la sustancia de los pueblos se emplee en enriquecer a unas cuantas personas".

Cabe hacer notar en la Constitución actual, a diferencia de lo que sucedió en la Acta y Constitución de 1824 (artículo 16 fracción IV y 110 fracción VI, respectivamente) y en el texto original de la Constitución de 1857 (artículo 72 fracción XII), nunca el Congreso de la Unión interviene en la ratificación de nombramientos que haga el Presidente de la República, ésta ratificación se hace, según el caso, por la Cámara de Diputados, por la Cámara de Senadores o, en su defecto, por la Comisión Permanente.

¿Por qué es el Senado quien debe hacer la ratificación?, la respuesta no es tan simple como pudiera pensarse, y lo que es más, el que tenga precisamente esa cámara, rompe con el sistema establecido.

Efectivamente, como se vió anteriormente, es la Cámara de Diputados la que interviene en forma determinante en el conocimiento de las cuestiones impositivas, pero el sistema varía el tratar lo relativo a la

ratificación de los nombramientos de los altos funcionarios de Hacienda, proceder que también rompe los precedentes históricos.

En la Constitución de 1836, era la Cámara de Diputados la que aprobaba tales nombramientos (Tercera Ley, artículo 52 fracción III); también era la Cámara de Diputados quien lo debería hacer según el proyecto de la Minoría de 1842 (artículo 84 fracción III) y en el segundo proyecto de 1842 (artículo 74), en esas condiciones, la intervención del Senado es una excepción a la regla general.

La única explicación posible que puede encontrarse es la de que en 1857, al proponer don Francisco Zarco que fuera el Congreso quien hiciera la ratificación, lo hizo en forma congruente con el sistema y los precedentes, puesto que el Congreso se integraba únicamente por una sola cámara, la de Diputados.

1.— Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). Edición del Colegio de México.— 1956 pág. 939 y siguientes.

Pero el que por virtud de las reformas de 1874, dicha facultad haya sido otorgada al Senado y no a la de Diputados, no puede deberse más que a dos razones: ignorancia y descuido; ignorancia por cuanto a que al constituyente de 1874, le era desconocida la práctica que al respecto existió en el sentido de que fuera la Cámara de Diputados la que interviniera en tales cuestiones: y descuido por cuanto la fracción XII del artículo 72 original se tomó en su integridad sin hacer distinción de los funcionarios que en ella se indicaban, y se atribuyó en forma exclusiva y total la ratificación de los nombramientos al Senado.

Es cierto que existen antecedentes, tanto en la Constitución de los Estados Unidos, como en las Constituciones habidas antes de 1857, en el sentido de que la ratificación de los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y demás oficiales del ejército y armada los hiciera el Senado, pero no existe, tal como se ha dicho, dicho precedente por lo que toca a nombramientos de los empleados superiores de Hacienda. Lo que estuvo bien hecho en la Constitución de 1857, fue erróneamente atribuido en 1874 y existe en la actualidad como una inexplicable inteligencia.

¿Quiénes son los empleados superiores de Hacienda? La Constitución actual no los identifica, pero existen elementos en los antecedentes constitucionales que ayudan a determinarlos, circunstancia que, por supuesto, limita al campo de acción que tiene el legislador ordinario al dar la Ley orgánica correspondiente.

En efecto y de acuerdo con la idea expuesta por don Francisco Zarco en el Constituyente de 1857 (sesión del 13 de octubre de 1856) en el sentido de: "Que la aprobación del Congreso sea también requisito

indispensable para los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda, como lo era en la Constitución de 1824, . . . "ya que está fijando un criterio previo al que necesariamente se debe recurrir y la constitución de 1824, al respecto disponía:

2.— Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica artículo II —Sección 2a.— Constitución de 1824 artículo 110 fracción VI. Leyes Constitucionales de 1836, Cuarta Ley artículo 17 fracción XIII.

Artículo 110.— De las atribuciones del Presidente son las que siguen:

VI.— Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y sus recessos, del consejo del gobierno".

Con vista a lo anterior, se puede afirmar que ya existe un criterio constitucional preliminar en el sentido de que se requiere la aprobación del Senado, en todos los nombramientos de funcionarios superiores a partir de los jefes de las oficinas generales de hacienda.

Por último, si bien es necesaria la ratificación del Senado para que tenga validez el nombramiento de un funcionario, el consentimiento de dicho cuerpo es necesario para su destitución. La Constitución pretende la concurrencia de dos voluntades, la del Presidente y del Senado, en virtud de que el funcionario nombrado tendrá ingerencia por la separación del mismo no es necesaria la concurrencia de una segunda voluntad además de la del Presidente de la República.

Dada la forma en que está redactada la fracción II del artículo 89 podría pensarse que existen elementos para llegar a una conclusión diferente, puesto que por lo que toca a otro tipo de funcionarios dice y repite: "Nombrar y remover libremente. . .", pero, por lo que toca a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda se limita a disponer: "remover", con lo que aparentemente se limita la acción del ejecutivo. En contra está el argumento arriba anotado y la circunstancia de que el artículo 76 fracción II, circunscribe la acción del Senado a ratificar un nombramiento, más no le da intervención en su remoción.

Conforme a las disposiciones constitucionales a que hemos hecho alusión, resulta evidente que el nombramiento de los Empleados Superiores de Hacienda requiere de la concurrencia de dos órganos del Estado expresado por medio de un acto completo (acto temperamental), que son el órgano ejecutivo, al través de su titular el Presidente de la República, y el órgano legislativo, al través de la Cámara de Senadores.

Si en el ámbito constitucional es indiscutible el acerto anterior, en el ámbito de las leyes secundarias, reglamentarias u orgánicas que

estructuran y conforman la organización y funcionamiento de los órganos Administrativos que constituyen lo que se ha llamado la Administración Pública, resulta sumamente difícil esclarecer y determinar quienes son concretamente los Empleados Superiores de Hacienda a quienes deben aplicárseles las disposiciones constitucionales aludidas en cuanto a su nombramiento, toda vez que no existe disposición legal en las leyes secundarias que haga mención expresa a dichos Funcionarios. Para tal motivo, es imperativo definir en primer lugar si de acuerdo con nuestros ordenamientos Jurídicos vigentes el término "Empleados Superiores de Hacienda", corresponde a la connotación Jurídica de empleados en sentido estricto o al de Funcionarios, para cuyo efecto debemos precisar y distinguir entre altos Funcionarios, Funcionarios y empleados; una vez hecho lo anterior, fijar dentro de cual de las tres categorías quedan comprendidos los Empleados Superiores de Hacienda, pasando posteriormente a analizar, de acuerdo con las diferentes leyes administrativas, qué Funcionarios deben recibir tal calificativo, así como las consecuencias jurídicas de los vicios en el nombramiento de los mismos, cuando no satisfacen las condiciones y requisitos que exigen las disposiciones constitucionales mencionadas.

Convenimos con el ilustre tratadista español, Segismundo Royo-Villanova,¹ en que no es posible, desde el punto de vista doctrinal, dar un concepto único de Funcionario válido para todos los países, ya que en cada país existen diversas categorías de Funcionarios, según la rama del Derecho que lo considera, es decir, que la situación jurídica del Funcionario esta estrechamente vinculada a un Estado concreto y específico. Sin embargo, es preciso admitir que por las estrechas relaciones entre los diversos Estados, actualmente existen múltiples semejanzas en sus instituciones políticas, administrativas y sociales, de donde se pueden entresacar elementos comunes para caracterizar la noción de Funcionario.

La mayoría de los administrativistas nacionales² admiten, de acuerdo a nuestro derecho vigente, tres diferentes categorías de sujetos que intervienen en la realización y ejecución de las funciones públicas del Estado: Los altos Funcionarios, los Funcionarios y los empleados.

No existe duda sobre quienes son los altos Funcionarios de la Federación, toda vez que los Artículos 108 relacionado con el 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan que tendrán tal carácter los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (mal llamados Magistrados en la Constitución), los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, los Gobernadores de las Entidades

1 Elementos de Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 144.

2 Véanse, entre otros, a los Doctores en Derecho Gabino Fraga (Derecho Administrativo) Andrés Serra Rojas (Derecho Administrativo, Tomo I).

Federativas y los Diputados a las Legislaturas locales. Por su parte, el Artículo 2 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados³ califica como altos Funcionarios de la Federación a los mismos a que se refiere el Artículo 108 Constitucional, con la única y lamentable salvedad de que incluye a los Jefes de Departamento Autónomo, excediéndose dicha Ley de la enumeración taxativa contenida en la disposición constitucional de referencia, razón por la cual juzgamos que los Jefes de Departamento Autónomo⁴ no deben ser considerados como altos Funcionarios de la Federación para los efectos legales del fuero constitucional que gozan los mismos.

En virtud de que dentro de los altos Funcionarios de la Federación están comprendidos los Secretarios de Estado, entre los cuales se encuentra el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y tomando en cuenta que conforme a nuestra Constitución (artículo 89, Fracción II) el Presidente de la República tiene facultades de nombrar y remover libremente, entre otros, a los Secretarios de Estado, se colige que el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no puede ser calificado como Empleado Superior de Hacienda.

Por lo que se refiere a los Funcionarios y empleados la doctrina ha adoptado diversos criterios para determinar cuales son los caracteres que los distinguen y, al respecto, coincidimos con los eminentes tratadistas mexicanos de Derecho Administrativo, Doctores en Derecho Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, en que la distinción entre ambas categorías estriba fundamentalmente en lo siguiente:

1.— El Funcionario supone normalmente tener el carácter de titular de un órgano administrativo, y como tal, al través de él se expresa la voluntad jurídica del órgano administrativo teniendo la representación externa frente a los administrados, y sus actos, normalmente, trascienden ampliando o restringiendo la esfera jurídica de los particulares, o bien, constatando una situación de hecho o de Derecho.

Sin embargo, debemos dejar constancia, que aún cuando no sea materia del presente estudio, hay Funcionarios que por la naturaleza de la competencia atribuida por ley al órgano administrativo, solamente realizan actos materiales que directamente no afectan la esfera jurídica de los particulares.

2.— Por el contrario, los empleados no son titulares de los órganos administrativos, sino que forman el grueso de la burocracia entendida ésta en sentido positivo, y que con su actuación solo colaboran con los

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 21 de febrero de 1940.

⁴ Por las recientes reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de los tres Departamentos previstos en la misma solo quedó con tal carácter el Departamento del Distrito Federal, pues los otros dos Departamentos fueron transformados en Secretarías de Estado.

Funcionarios en la preparación, decisión y ejecución de los actos administrativos, sin que tengan una representación externa sino que, tal como lo asevera el Doctor Gabino Fraga, supone únicamente su vinculación interna dentro de la estructura de organización de los diferentes órganos estatales que hace que su titular solo concorra en la formación de la Función Pública.

Del breve esquema que con antelación hemos hecho para distinguir entre los altos Funcionarios, los Funcionarios y empleados cabe afirmar que los Empleados Superiores de Hacienda participan de las características de los Funcionarios, toda vez que sería absurdo que la Constitución exigiera la concurrencia de dos órganos del Estado para nombrar a sujetos que no tuvieren dentro de la esfera de su competencia las facultades de decisión o ejecución, o ambas, en todo lo relativo a la recaudación, manejo y destino de los fondos públicos provenientes de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

De ser exigentes con la terminología que debió haber usado el constituyente al referirse a dichos sujetos, debió llamarles en todo caso Funcionarios Superiores de Hacienda, que es la denominación empleada por el Reglamento General Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁵ aclarando desde ahora que tal denominación usada en el Reglamento no corresponde desde luego al contenido y extensión del término usado por la Constitución cuando se refiere a los Empleados Superiores de Hacienda, pues, como más adelante veremos, ésta última denominación, por las causas que motivaron su inclusión en la Constitución, comprende mayor número de Funcionarios de aquellos a que se refiere el Reglamento.

Habiendo llegado a la conclusión que los Empleados Superiores de Hacienda, tienen el carácter de Funcionarios titulares de órganos administrativos subalternos o subordinados al órgano administrativo llamado Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien, que por delegación del titular de dicho órgano, realizan parte de la Función pública que en materia tributaria compete a la Administración Pública, tenemos la necesidad de definir, de acuerdo con nuestros ordenamientos jurídico-administrativos en vigor, quienes pueden recibir el calificativo de Empleados Superiores de Hacienda y, por ende, que sus nombramientos se efectúen conforme a la Constitución para que sea legítima su toma de posesión y el desempeño de sus funciones.

Ninguna de las leyes administrativas, que directa o indirectamente se relacionan con la estructura de organización y funcionamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a quien corresponde principalmente la realización de la función pública relacionada con el aspecto tributario, ni otros ordenamientos jurídicos que tienen por objeto regular las relaciones jurídicas de los Funcionarios y empleados por una

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 2 de octubre de 1946.

parte y el Estado por la otra,⁶ hacen alusión a quienes debe considerarse como Empleados Superiores de Hacienda.

En virtud de las funciones que tienen encomendadas los Funcionarios que a continuación nos referimos, sea que sus funciones las tengan atribuidas directamente por ley o por delegación del titular del órgano administrativo a quien compete dentro de su ámbito de competencia el manejo de los fondos públicos, a nuestro juicio, consideramos que pueden calificar como Empleados Superiores de Hacienda los siguientes:

Los titulares de las Subsecretarías de Ingresos, Egresos, Crédito y Ejecución Fiscal. En los términos del Reglamento General Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus reformas, dichos Funcionarios reciben, al igual que el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Oficial Mayor, el calificativo de Funcionarios Superiores de Hacienda, que significa que están colocados en las posiciones jerárquicas más elevadas de dicho órgano administrativo y por las facultades de decisión que tienen conferidas, interviene en la esfera administrativa, en el proceso de recaudación, administración, manejo y destino de los fondos públicos. Quedan excluidos el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por las razones antes señaladas, y el Oficial Mayor pues sus funciones se limitan a las labores administrativas de dicha Secretaría. Además de dichos Funcionarios, y sin pretender agotar la enumeración de los que pueden ser considerados Empleados Superiores de Hacienda, y tomando en consideración el origen histórico constitucional de las disposiciones constitucionales referentes al nombramiento de los Empleados Superiores de Hacienda, que de acuerdo con su esfera de competencia delegada o atribuida por ley, intervienen con facultades de decisión colaborando con sus superiores jerárquicos en todo lo relativo al manejo de los fondos públicos, tales Funcionarios, en forma enunciativa, son los Directores de Estudios Hacendarios, Impuesto Sobre la Renta, Ingresos Mercantiles, Aduanas, Egresos, Crédito, Jefes de las Oficinas Federales de Hacienda, etc. Igualmente, queda comprendido el Tesorero de la Federación quien, conforme a la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, realiza funciones trascendentales en lo relativo al manejo de los fondos públicos.

El criterio normativo que debe servir de base para determinar cuando estamos en presencia de un Empleado Superior de Hacienda, consiste fundamentalmente en que el Funcionario, por las facultades

⁶ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1963. Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 24 de diciembre de 1959. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y el Reglamento General Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

atribuidas por ley, o por delegación por quien tenga facultades para ello, goce de facultades de decisión para recaudar, administrar, manejar o aplicar los fondos públicos.

Sin embargo, creemos que quedan excluidos los empleados que tengan el carácter únicamente de autoridad ejecutora en materia tributaria, ya que en tal caso están subordinados y supeditados a los Funcionarios que con sus actos de decisión, los motivan y condicionan para que procedan a hacer efectiva la resolución o acto administrativo emanado de dichos Funcionarios. No podemos calificar como Empleado Superior de Hacienda, por ejemplo, al empleado ejecutor que traba embargo en los bienes del causante dentro del procedimiento administrativo de ejecución, como son los empleados ejecutores de las Oficinas Federales de Hacienda. Podría argumentarse en contra que bajo ese orden de ideas en realidad hasta los propios Subsecretarios aludidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en virtud de los poderes de mando, control y vigilancia a que están sujetos en la relación jerárquica con el Secretario de dicho órgano administrativo, no debieran ser considerados como Empleados Superiores de Hacienda, puesto que están subordinados estrechamente con su superior jerárquico. Sin embargo, dichos Funcionarios y aún los Directores que mencionamos, dentro de su esfera de competencia, tienen facultades de decisión y, por ello, sus actos son determinantes en el manejo de los fondos públicos.

Por otra parte recordemos que las disposiciones constitucionales al fijar un valladar al Presidente de la República, pretenden con ello que se nombren a las personas más idóneas, capaces y honradas para el desempeño de tan importante cometido, como es el manejo de los fondos públicos que representan la base fundamental para que el Estado (actualmente en la etapa intervencionista), pueda realizar sus fines económico-sociales, entre otros, por medio de las atribuciones que le han sido conferidas.

En consecuencia, si los nombramientos de aquellos Funcionarios que deben ser considerados como Empleados Superiores de Hacienda, no se efectúa conforme a las disposiciones constitucionales, lo que presumimos que se da en la realidad, dichos Funcionarios no están legitimados para actuar por vicios en su nombramiento, dando lugar a lo que en doctrina se conoce con el nombre de Funcionarios de Hecho o irregulares.⁷ Sobre el valor de los actos realizados por los Funcionarios de Hecho, la mayoría de los tratadistas modernos de Derecho Administrativo y, aún algunas leyes de procedimiento administrativo, se inclinan a sostener la validez de los actos emanados por los Funcionarios de Hecho, en determinadas circunstancias, por consideraciones de los inte-

⁷ La diferencia fundamental entre Funcionario de Hecho y usurpador estriba en que éste último no tiene la apariencia de legalidad de su investidura, quien principalmente por medios violentos desplaza a los titulares de los órganos Estatales.

reses en juego, seguridad jurídica y a la apariencia de legalidad, razones que se aducen para justificar ésta postura.

Sin embargo, el particular afectado por un acto administrativo proveniente de un Funcionario de Hecho, que conoce o tiene motivos fundados para creer en la ilegalidad de la investidura del titular, es decir, que no goza de la capacidad subjetiva o de legitimación para fungir como tal, bien puede por los procedimientos legales y ante las autoridades competentes, demandar la nulidad del acto que le depare perjuicio, pues la solución lógico-jurídica exige el desconocimiento jurídico de tal acto, independientemente que el órgano administrativo del cual es titular irregular tenga competencia para realizar los actos impugnados. En tales casos, estaremos en presencia de una anulabilidad, desde luego convalidable, si posteriormente se cumplen los requisitos y condiciones del nombramiento.

Hasta donde alcanzamos a investigar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha fijado criterio sobre la validez o invalidez de los actos emanados de Funcionarios de Hecho y, por lo que se refiere a nuestro Derecho vigente, solamente se hace mención de los mismos en el Artículo 18 de las Fracciones I a la IV de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados, en las que tipifica como delitos oficiales aceptar un cargo público y tomar posesión de él, sin reunir los requisitos que establezcan la Constitución o las leyes respectivas; ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión para el que hayan sido electos o nombrados sin haber tomado posesión legítima de él, o sin llenar todos los requisitos legales para ese efecto; ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de saber que se ha declarado insubsistente su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido legalmente; y continuar ejerciendo las funciones de su empleo, cargo o comisión, para el que fue electo o nombrado por tiempo limitado, expirado el término de su ejercicio.

En tales casos, los Funcionarios que se encuentren en cualquiera de dichos supuestos, independientemente de la pena a que se hacen acreedores, según lo establecido por el Artículo 19, Fracción I de dicho ordenamiento legal y, sin perjuicio, además, de ser separados de sus puestos, quedarán obligados a devolver los sueldos o emolumentos que hubieran recibido.

Por último, deseamos expresar que con lo anterior no pretendemos haber agotado el análisis de la problemática jurídica planteada, sino solo que sirva de punto de partida para invitar a la confrontación jurídica, serena y mesurada, como medida salvadora del Estado de Derecho, aspiración justa y cabal, para salvaguardar los derechos inherentes a la persona, tanto en lo individual como en lo social.

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA COMO INSTRUMENTO REDISTRIBUIDOR DE RIQUEZA

Lic. Luis A. Pazos de la Torre

INTRODUCCION

Uno de los fenómenos sociales que siempre ha existido en el mundo es la diferencia entre la riqueza de los habitantes que integran una sociedad.

En la actualidad, se ha considerado como una meta a lograr, por muchos gobiernos, una mayor igualdad en la distribución de la riqueza. Pero, primero hay que aclarar: ¿Qué es la riqueza? , ¿quién la genera? , ¿cuál es la justa distribución de la misma? y ¿cómo lograr una distribución real de riqueza que no afecte su producción?

Algunos países han tratado por medio de las cargas fiscales y en particular del impuesto sobre la renta, de ayudar a lograr una equitativa y justa redistribución de la riqueza.

En este trabajo nos proponemos analizar las posibilidades reales de utilizar al impuesto sobre la renta como instrumento redistribuidor de la riqueza.

¿QUE ES LA RIQUEZA?

El primer punto que tenemos que aclarar es en qué consiste la riqueza de un país. Es muy frecuente confundir la riqueza de un país con el dinero o circulante que existe. La riqueza de un país no consiste en el dinero o circulante, sino en los bienes y servicios que posee.

Riqueza nacional es igual a capital nacional. Tanto en los países llamados capitalistas como en los socialistas, se mide la riqueza por los bienes de capital existentes; ya que la cantidad y calidad de ellos es lo que va a determinar la producción de ese país. Dice Frederic Benham: El capital de una comunidad está formado por todos sus activos físicos o posesiones determinados en un momento dado. Es una existencia, un inventario, un fondo, en contraste con la producción o ingreso, que es una corriente que fluye en un lapso determinado: por semana, por mes o por año. . .

Como quiera que se encuentre organizada, cualquier colectividad

tendrá cierta cantidad de capital; y mientras más tenga mayor será el volumen de su producción. Esto lo podemos aplicar igualmente a un país "capitalista" como la Gran Bretaña y a uno "no-capitalista" como la Rusia soviética. La distribución que existe entre los dos tipos de organización social estriba más bien en la propiedad y control del capital, y no en la parte que éste desempeña en la producción".¹

Sin embargo, aunque el dinero o circulante no es riqueza en sí misma, sí es representativa de ella. Pero no hay que olvidar que el valor del dinero depende de la existencia de la verdadera riqueza o capital nacional. Aquí surge el primer problema: qué es lo que hay que distribuir o redistribuir, ¿el capital o riqueza nacional? o ¿el dinero representativo en la riqueza?

Los economistas han tratado de resolver el problema por el lado del ingreso individual de las personas. El ingreso es tomado como un índice de riqueza de cada persona, ya que por medio del ingreso se obtiene la capacidad para adquirir riqueza; por lo que se ha concluido que entre más se disminuya la diferencia entre el ingreso de la población de un país, más se disminuirá la diferencia entre la posesión de riqueza. Este razonamiento es válido para los países de economía de mercado o capitalistas, en las que el ingreso sí representa capacidad para adquirir riqueza y no así en los países socialistas, en donde el ingreso no representa riqueza o capacidad para adquirirla, sino simplemente una compensación por el trabajo efectuado. Dice Jean Baby, socialista francés y autor de varios libros de Economía tendientes a difundir y defender las ideas y argumentos marxistas: "El salario en el régimen socialista es por naturaleza diferente, y no puede compararse sin caer en graves errores.

La diferencia fundamental es la siguiente: el salario en el régimen socialista no es el precio de la fuerza de trabajo, sino un medio de distribución de los objetos de consumo según la cantidad y calidad del trabajo suministrado".²

Nuestro análisis toma como modelo los países en donde prevalece o domina la economía de mercado, ya que en los países socialistas la riqueza o capital nacional está monopolizado por el estado.

LA DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA

Organismos internacionales como la O.N.U., han hecho énfasis en la mala distribución de la riqueza que existe en casi todos los países y

1 FREDERIC BENHAM.— Curso Superior de Economía, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1966, p. 175-176.

2 JEAN BABY.— Principios Fundamentales de Economía Política, Ediciones Estrategia, Bogotá, págs. 93-94.

en especial en los subdesarrollados, por lo que sus gobiernos se han preocupado por este problema.

Sin embargo, en la realidad la mala repartición de la riqueza se ha utilizado principalmente como una bandera en contra de un régimen o sistema y no se han preocupado de buscar soluciones reales, simplemente se han hecho demagogia respecto a ella y se ha tratado de resolver sin analizar las verdaderas causas de la diferencia de ingresos.

Un 50/o de la población con los ingresos más altos en los países iberoamericanos, se lleva más del 300/o del ingreso total; mientras que un 200/o se lleva sólo un 3.10/o. Estos datos por sí mismos, nos hacen ver la tremenda diferencia entre los ingresos de la población iberoamericana.

DISTRIBUCION DEL INGRESO

	Iberoamérica	Estados Unidos
200/o más pobre	3.1	4.6
300/o inferior a la mediana	10.3	18.8
300/o superior a la mediana	24.1	31.1
150/o inferior al 50/o más alto	29.2	25.5
50/o más alto	33.4	20.0

Al ignorante en problemas económicos, o al que sólo trata de hacer demagogia de ellos, lo primero que se le ocurre es hacer una "justa distribución" de los ingresos, y cree que va a solucionar el problema al lograr que aquellos que reciben más ingreso reciban menos, y que los que reciben menos reciban lo que recibían los otros. Los que tratan de resolver así el problema pasan por alto que la desproporcionada distribución del ingreso es consecuencia de una desproporcionada participación en la producción, hecho que por conveniencia político ignorancia no analizan.

La población económicamente activa de los países iberoamericanos es de las más bajas del mundo: aproximadamente el 300/o de su población. Ahora bien, la proporción en que este 300/o coopera con la producción es altamente desproporcional: "el 120/o de la fuerza de trabajo (incorporada al sector moderno), produce aproximadamente el 500/o del producto iberoamericano bruto; mientras que, el 400/o de la fuerza de trabajo (sector primitivo), produce menos del 100/o del producto iberoamericano, y cerca de un 400/o de la población, potencialmente productiva, no coopera a la formación de producto iberoamericano bruto: apenas produce para su propia subsistencia, se encuentran sin trabajo o subempleados".³

3 Datos tomados del libro "La Distribución del Ingreso en América Latina, Naciones Unidas, Nueva York 1970.

Estos datos nos hacen concluir que la verdadera solución no consiste en tratar de distribuir lo que se produce entre los que no producen, sino en buscar medios para hacer producir a los que no producen y poder aumentar la producción.

El error de muchos economistas y gobernantes está en considerar a la riqueza como algo estático y ya existente, siendo que en realidad es algo dinámico y que se está creando. No es verdad que al aumentar la riqueza de unos se disminuye la de otros.

LA DISTRIBUCION IDEAL DE LA RIQUEZA

Los economistas expresan la distribución del ingreso de un país en la llamada Curva de Lorenz, en lo que la recta de 45° en un ángulo de 90° representa el punto ideal de distribución del ingreso, o sea, todas las personas reciben las mismas unidades monetarias o ingresos.

Sin embargo, nos preguntamos: ¿Cuál es el camino más eficaz para esa distribución?, y si es realmente positivo para una sociedad llegar a esa igualdad en el ingreso.

LA NUEVA FUNCION DE LOS TRIBUTOS

“La historia financiera moderna registra dos cambios fundamentales en el concepto de los impuestos. Así vemos que, del siglo XVI al siglo XVIII, la recaudación de impuestos se consideraba como un recurso para los tiempos de emergencia y hasta como un abuso perjudicial que debía repararse por medio del interés producido por las propiedades públicas —particularmente los dominios—, con el concurso de las contribuciones voluntarias.

Paulatinamente el pueblo fue acostumbrándose a que el impuesto fuera de un carácter permanente, hasta tenerlo como cosa corriente e inseparable gemelo del Estado moderno. Esta es una verdad tanto para los países socialistas como para los capitalistas. Es bien significativo que aún la Rusia Soviética, a pesar de su vigorosa colectivización, se haya visto obligada a admitir que el gobierno podía ser financiado con mucha mayor facilidad por impuestos obligatorios que por el rédito producido por empresas públicas. Después de una breve distracción dentro del utópico escenario libre de impuestos, durante los años de 1920 y 1921, arrepentida regresó, bajo los auspicios de la Nueva Política Económica (NEP), a un extenso plan de impuestos directos o indirectos. Además, la reciente sugestión de un sucesor de Mr. Keynes en el sentido de que los impuestos eran despojados de su función tradicional desde el alza de los ingresos del erario “puede ser traído con mucha mayor facilidad por

impresión de la moneda”, parece no haber hecho efecto alguno en la opinión pública. Los gobiernos están condenados a hacer suyas una gran proporción de las necesidades públicas, excepto en los tiempos de emergencia o de guerra.

Aún para la mente de las personas de la clase media, no hay duda de que el impuesto debe considerarse como un medio de financiar el gobierno, en otras palabras, como una herramienta de las finanzas públicas. La gente está menos enterada de que, en tiempos recientes, el carácter del impuesto sufrió otro cambio muy importante, hablando claramente, el impuesto se ha ido moviendo gradualmente de la esfera de las finanzas públicas a la esfera de la sociología. Cada vez más, con intención consciente, sus funciones fiscales se han ido transformando en una función de control social. Algunas veces hasta esta combinación aparece como un socio leonino; porque en lugar de ser coordinada, la función social prevalece sobre la función fiscal.

La función fiscal, actualmente en muchos países, está enfocada hacia formas de control social ejercidas por los impuestos: Corrección del comportamiento socialmente indeseable de los hombres; reajuste del poder económico entre grupos y clases sociales; y facilidad de transición para otro orden económico”.⁴

Ahora bien: ¿Ha sido eficaz este desplazamiento de los impuestos de la función fiscal hacia la llamada social?

Sostenemos que cualquier redistribución del ingreso por medio de una política fiscal es altamente peligrosa, pues son contraproducentes sus efectos y perjudicarán, a la larga, a aquellos que se trató de beneficiar.

Por lo regular, en las economías de mercado, los que más reciben ingresos son los que más producen, y cuando se ven castigados por un alza de impuestos no aumentan su producción o dejan de producir, aumentando la escasez de bienes y servicios, que hace que una redistribución monetaria del ingreso más “equitativa” sea ilusoria e irreal, ya que el ingreso real será menor, aunque monetariamente sea mayor.

A pesar de que no consideramos a los organismos impositivos instrumentos eficaces para lograr una redistribución real de riqueza, analizaremos las posibilidades que tiene el impuesto sobre la renta para actuar, aunque sea formalmente como órgano redistribuidor de la riqueza y las consecuencias negativas de esos intentos.

¿QUE ES EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA?

Hay diversas clasificaciones de los impuestos, nos referiremos sola-

⁴ FRITZ KARL MANN.— Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M., Año V, Vol. V, Núm. 4, págs. 529-530.

mente a la llamada, por Sergio F. de la Garza, "la clasificación económica de los impuestos". Se distinguen tres clases:

- Impuestos sobre la renta
- Impuestos sobre el capital
- Impuestos sobre los gastos o consumos

Los impuestos sobre el capital gravan la riqueza ya adquirida por los contribuyentes.

Los impuestos sobre los gastos o consumos comprenden los impuestos indirectos sobre la circulación y el consumo y los impuestos sobre los impuestos brutos de los negocios. Ejemplo de estos impuestos es el del 40/o sobre ingresos mercantiles.

El impuesto sobre la renta, que es el que vamos a analizar principalmente, se propone gravar la riqueza en formación. "La renta está constituida esencialmente por los ingresos del contribuyente, ya sea que provengan de su trabajo, de su capital o de la combinación de ambos".⁵

INGRESOS Y EGRESOS PRESUPUESTALES EFECTIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL

(Millones de Pesos)

CONCEPTOS	1973	1974 (p)	Por ciento de incremento
INGRESOS TOTALES	58 822.3	70 707.3	31.4
Corrientes	52 217.0	70 139.0	34.3
Renta	26 083.1	35 509.4	36.1
Producción y Comercio	7 745.3	11 159.7	44.1
Ingresos mercantiles	7 454.0	10 218.2	37.1
Comercio exterior	3 852.6	5 294.9	37.4
Erogaciones por trabajo	898.9	1 211.1	34.7
Otros impuestos	1 945.5	2 318.8	19.2
Ingresos no tributarios	4 237.6	4 426.9	4.5
De Capital	1 605.3	568.3	-64.6
Gastos Corrientes	48 021.6	65 717.3	36.8
Gastos de Administración	21 716.2	30 559.3	40.7
Transferencias	18 758.2	24 784.8	32.1
Intereses de la deuda	7 316.3	9 984.1	36.5
Otros gastos corrientes	230.9	389.1	68.5
Ahorro en cuenta corriente	4 195.4	4 421.7	5.4

⁵ SERGIO F. DE LA GARZA.— Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, S.A. México, pág. 365.

(p) Cifras preliminares.

FUENTE: Dirección General de Estudios Hacendarios y Asuntos Internacionales, Departamento de Estudios Económicos y Banco de México.

El impuesto sobre la renta es el más importante en el sistema tributario mexicano, ya que de él provienen aproximadamente un 50/o de los ingresos totales del gobierno federal.

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA COMO REDISTRIBUIDOR DE RIQUEZA

Algunos regímenes han tratado de utilizar el impuesto sobre la renta, o sea, sobre los ingresos, como medio para lograr una mejor distribución de la riqueza, y parten de que hay que gravar más al que tiene mayores ingresos, no sólo en forma proporcional sino progresiva, y menos, o condonar impuestos al que tiene bajos ingresos; en esta forma, por medio del impuesto sobre la renta, se logrará una mayor igualdad en los ingresos y consecuentemente en la riqueza. Para esto se usa el sistema del llamado impuesto progresivo, que se opone al sistema de proporción de los impuestos.

Groves sintetiza varias opiniones al respecto:

"Los defensores del impuesto progresivo sostienen que la debida aplicación de la doctrina de la capacidad de pago exige que un ingreso de \$ 10 000.00 contribuya no sólo diez veces más que uno de \$ 1 000.00 sino algo más que esas diez veces más. Este es, quizá, el criterio que ha sido objeto de más discusiones en la literatura relativa a los impuestos.

Medición. La tesis arriba consignada puede parecer que esté de acuerdo con la teoría de la disminución de la utilidad marginal del ingreso; pero, en realidad, no es forzoso llegar a esta conclusión, ya que nadie sabe con precisión la rapidez con que disminuye la utilidad; hay quienes niegan que disminuya nada, excepto en los niveles más bajos del ingreso. Además, si A tiene un ingreso de \$ 4 000.00 y B lo tiene de \$ 2 000.00 y la utilidad marginal del ingreso de A es la mitad de la marginal del ingreso B, parece que igual sacrificio representaría duplicar la tarifa para el ingreso alto que para el bajo. Esta es una tarifa proporcional, no progresiva, John McCulloch, en un informe clásico contrario al sistema progresivo, sostuvo que, cuando se abandona la proporcionalidad en los impuestos, "es como estar en medio del mar sin timón ni brújula, y son incalculables las injusticias y torpezas en que puede incurrirse". Se dice que es como estar en el mar —explica seguidamente—, porque se carece de información científica y objetiva para indicar a qué ritmo deben aumentar las tarifas a medida que aumente la base. Quizá por un ingreso personal de \$ 10 000.00 habría que pagar más de \$ 100.00. Si uno de \$ 1 000.00 es gravado con \$ 10.00. Pero, ¿cuánto más? John Stuart Mill, aunque favorablemente dispuesto hacia una exención, teniendo presentes las necesidades que impone la vida y la aplicación de una tarifa para los derechos sucesorios, estuvo de acuerdo con este argumento contrario, en general, a considerar como terminante el principio del aumento gradual. La diferencia —dijo— en la capacidad

de pago, a medida que aumentan los ingresos, "no puede precisarse con el grado de acierto conque un legislador o financiero está obligado a obrar".

El profesor E.R.A. Seligman expuso una contrarréplica contra esta crítica de las tarifas progresivas. Su argumento consiste en que, aun cuando los grados de progresión justificados por consideraciones de equidad no puedan determinarse con exactitud matemática, es preferible aproximarse a la justicia, que incurrir francamente en la injusticia. Es evidentemente injusto exigir que con un ingreso de \$ 1 000.00 se contribuya al Estado en la misma proporción que con uno de \$ 10 000.00. ¿No habríamos, pues, de aplicar una tarifa más elevada para gravar el ingreso de \$ 10 000.00, aun cuando no podamos estar absolutamente seguros de cuanto más elevada habría de ser? ⁶

Groves analiza posteriormente los efectos económicos y sociales del sistema de impuestos progresivos y apunta: "cualquiera que pueda ser el efecto que en los incentivos cause el impuesto progresivo, no cabe dudar de que perjudica a la capacidad de ahorro". ⁷

Aquí encontramos ya el primer problema de orden práctico que se nos presenta al utilizar el impuesto sobre la renta como órgano equilibrador de la riqueza, pues al tratar de lograr ese equilibrio o mejor distribución de la riqueza se puede perjudicar el ahorro, lo que traerá como consecuencia un menor índice de inversión y de producción futura, lo que a la vez repercutirá en una baja del ingreso real de las clases trabajadoras y en una menor oferta de fuentes de trabajo. Dice Henry Hazlitt: "En el mundo moderno no se aplica a todas las gentes igual porcentaje de impuesto sobre los ingresos personales. La mayor carga fiscal recae sobre un sector limitado de los contribuyentes y dicha contribución sobre la renta ha de ser suplementada mediante otros tipos de imposición. Tales exacciones inevitablemente afectan a las acciones e incentivos de las personas que tienen que soportarlas. Cuando una empresa pierde cien centavos por cada dólar perdido y sólo se le permite conservar sesenta de cada dólar ganado; cuando no puede compensar sus años de pérdidas con sus años de ganancias, o no puede hacerlo adecuadamente, su línea de conducta queda perturbada. No intensifica su actividad mercantil, o si lo hace, sólo incrementa aquellas operaciones que implican un mínimo de riesgo. Aquellos que se percatan de esta realidad se retraen de iniciar nuevas empresas. De esta suerte, los empresarios establecidos no provocan la creación de nuevas fuentes de trabajo o lo hacen en grado mínimo; muchos deciden no convertirse en

6 HAROLD M. GROVES.— Finanzas Públicas, Editorial Trillas, México, 1972, págs. 53-54.

7 Ibidem pág. 56.

empresarios. El perfeccionamiento de la maquinaria y la renovación de los equipos industriales se produce a ritmo más lento, y el resultado, a la larga, se traduce en impedir a los consumidores la adquisición de productos mejores y más baratos, con lo que disminuyen los salarios reales.

Un efecto semejante se produce cuando los ingresos personales son gravados en un 50, 60, 75 ó 90 por 100. Las gentes comienzan a preguntarse por qué tienen que trabajar seis, ocho o diez meses para ellos mismos y sus familias. Si pierden el dólar completo cuando pierden, pero sólo pueden conservar una parte de él cuando lo ganan, llegan a la conclusión de que es una tontería arriesgar su capital. De esta suerte, el capital disponible decrece de modo alarmante. Queda sujeto a imposición fiscal aun antes de ser acumulado. En definitiva, al capital capaz de impulsar la actividad mercantil privada se le impide, en primer lugar, existir, y el escaso que se acumula se ve desalentado para acometer nuevos negocios. El poder público engendra el paro que tanto deseaba evitar.

Una cierta carga fiscal es, naturalmente, indispensable para cumplir las funciones esenciales de todo Gobierno. Unos impuestos razonables, adecuados a estos fines, no interfieren seriamente la producción. Los servicios públicos que ofrecen a cambio y que, por lo demás, salvaguardan la producción misma, suponen más que suficiente compensación. Ahora bien, cuanto mayor sea el porcentaje de renta nacional que absorban las cargas fiscales, tanto mayor será la disuación ejercida sobre la producción y la actividad privada. Cuando la carga total tributaria rebasa unos límites soportables, el problema de buscar nuevos impuestos que no desalienten y obstaculicen la producción resulta insoluble". ⁸

Como vemos, los efectos de una progresividad en el impuesto sobre la renta pueden ser contrarios a los efectos buscados. Creemos que más vale una desigualdad en la abundancia que una igualdad en la pobreza. Sin embargo, muchos tratadistas insisten no sólo en lograr una equitativa distribución respecto de los ingresos, sino en una igualdad de los contribuyentes después de los impuestos. Dice Groves: "Hay que distinguir dos clases de igualdad: la de oportunidad y la de recompensa. La primera propugna únicamente la eliminación de privilegios especiales. Propone que se de toda la importancia necesaria a las diferencias en el logro económico, resultantes de las variaciones subjetivas, pero que se establezcan circunstancias de neutralidad para todos. La igualdad de oportunidades económicas es un ideal generalmente aceptado, pero existen muchas imperfecciones al llevarlo a la práctica. La igualdad en la

8 HENRY HAZLITT.— La Economía en una Lección, Unión Editorial, S.A., Madrid-España, 1973, págs. 33-34-35.

recompensa es una meta mucho más ambiciosa y pocos se atreverían a proclamar su conveniencia a no ser que se aplicase gradualmente. Los argumentos favorables a una mayor igualdad se sobreponen a los que propugnan la capacidad de pago, si bien los primeros no están necesariamente relacionados con los principios que regulan los impuestos como tales. Mucho más aceptables son los argumentos contrarios, que hacen fuerte hincapié en la importancia de los incentivos.⁹

El lograr la igualdad ha sido una de las principales metas de los países con gobiernos socialistas y los resultados reales han sido una tremenda baja en el nivel de vida de casi toda la población y además una falta de equivalencia entre ingreso y riqueza, ya que en un país socialista un alto ingreso no significa la posesión de riquezas, ni un ingreso igual entre dos o más personas significa que tengan el mismo nivel de vida o de capacidad.

La realidad económica-social ha demostrado que la redistribución de riqueza por medio de impuestos progresivos y que tienden hacia una igualdad, no han ni redistribuido la riqueza, ni han logrado la igualdad buscada.

CONCLUSIONES:

1).— No se puede mediante el sistema impositivo aminorar las diferencias entre los hombres y lograr una utópica igualdad contraria a su naturaleza humana.

2).— El progreso y felicidad de los miembros de un estado no consiste en que todos sean iguales, sino en que todos puedan lograr sus finalidades y tener un mejor nivel de vida, que consiste en que la mayoría tenga el mayor número posible de bienes disponibles; nada remedian ingresos iguales, sino hay riqueza de la cual disponer.

3).— La experiencia de los pueblos, en este siglo, ha demostrado que la disminución de las diferencias entre las riquezas de los hombres es un proceso que se va logrando en los países en donde existe abundancia de bienes y servicios, debido a que cada vez una mayor parte de la población goza de lo que antes estaba reservado para pequeños núcleos. Este fenómeno llamado la democratización de la riqueza, se ha dado en países en los que como Alemania, Japón, Estados Unidos, no se han fijado entre sus metas una redistribución de la riqueza o igualdad social, sin embargo la van logrando; aunque sus metas y principal preocupación está en producir y no en distribuir.

4).— En los pueblos en los que el eslogan “inequitativa redistribución de la riqueza” ha logrado obtener gran popularidad, su progreso

⁹ HAROLD M. GROVES.— Op. cit. pág. 45.

se ha visto frenado y las consecuencias reales de esa redistribución ha sido la escasez de la riqueza con el consabido perjuicio para las clases menesterosas.

5).— El impuesto progresivo y redistributivo de riqueza acaba por debilitar a una economía de mercado, y nos lleva, a la larga, hacia una planificación central o socialismo. Von Mises llama a estos impuestos totales (progresivos sobre la renta y el patrimonio) y dice de ellos: “La idea de justicia social inherente al concepto de la capacidad de pago implica la perfecta igualdad económica de todos los ciudadanos. En tanto se mantenga la menor diferencia de ingresos o patrimonios, cabe argüir, con análoga fuerza dialéctica, que tal desigualdad, por ínfima que sea su cuantía, acusa la existencia de excesos de capacidad sometibles a gravamen. El principio de la capacidad de pago —cuando el razonamiento lógico se lleva a sus últimas e inexorables consecuencias— exige sea implantada la más absoluta igualdad de ingresos y fortunas, mediante confiscar cualquier renta o patrimonio superior al mínimo de que disponga el más miserable de los ciudadanos.

El concepto de impuesto total es la antítesis de la noción del impuesto neutro. El impuesto total grava completamente —confisca— los ingresos y los patrimonios. Ello permite a los poderes constituidos colmar, primero, las arcas del tesoro público y asignar, luego, a cada ciudadano la cantidad que se considera oportuna para que atienda a su propio mantenimiento. O lo que es igual: el gobernante, al fijar las cargas impositivas, libera del gravamen aquella cantidad que considera equitativa, y completa la porción de los que tienen menos hasta dejar su cuantía adecuadamente equilibrada.

La idea del impuesto total, sin embargo, no puede ser llevada hasta sus últimas consecuencias lógicas. Si empresarios y capitalistas no obtienen ni beneficios ni pérdidas, les es indiferente, cuando deciden acerca del empleo de los medios de producción, actuar de esta o de aquella manera. Desvanecida su función social, quedan transformados en meros administradores de la cosa pública, sin que les acucie el propio interés y carentes de todo sentido de responsabilidad. Nada les induce a ordenar la producción con arreglo a las apetencias del consumidor. Si sólo se grava la renta, quedando exentos los bienes de capital, ofrécese un incentivo al propietario para que consuma parte de su patrimonio en perjuicio del interés común. El impuesto total sobre la renta constituiría en todo caso torpe vía para instaurar el socialismo. Cuando afecta no sólo a las rentas, sino también a los patrimonios, deja de ser exacción tributaria; es decir, no es ya el instrumento recaudatorio de las sumas destinadas a nutrir el presupuesto estatal bajo la égida de la economía de mercado. Se convierte en medida que conduce a la instauración del

socialismo. Tan pronto como el impuesto total se implanta, el socialismo ha sustituido al capitalismo".¹⁰

10 LUDWIG VON MISES.- La Acción Humana, Edit. Sopec, S.A. Madrid 1968.

BIBLIOGRAFIA

- BABY JEAN.- Principios Fundamentales de Economía Política, Ediciones Estrategia, Bogotá.
- BENHAM FREDERIC.- Curso Superior de Economía, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1966.
- C.E.P.A.L.- La Distribución del Ingreso en América Latina, Naciones Unidas, Nueva York 1970.
- DE LA GARZA SERGIO F.- Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México.
- GROVES HAROLD.- Finanzas Públicas, Edit. Trillas, México 1972.
- HAZLITE HENRY.- La Economía en una Lección, Unión Editorial, S.A., Madrid-España 1973.
- KARL MANN FRITZ.- Sociología del Impuesto, Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M., Año V, Vol. V, Núm. 4.
- SMITH ADAM.- Origen de la Riqueza de las Naciones, Edit. Bosch, Barcelona 1955.
- STOLZE DIETHER.- Capitalismo, Editor Luis de Caralt, Barcelona, 1971.
- VON MISES LUDWIG.- La Acción Humana, Edit. Sopec, S.A., Madrid, 1968.

EL DERECHO INTERNACIONAL EN EVOLUCION

LA NACIONALIZACION COMO CONCEPTO JURIDICO AUTONOMO

Lic. Eduardo de Ibarrola Nicolín

Está fuera de toda controversia que el Derecho es el único orden normativo que puede regular las relaciones internacionales enfocándolas hacia una idea de justicia.

Lo que en nuestros días resulta ser verdaderamente controvertido, es el contenido de ese orden regulador de la conducta de los sujetos de las relaciones internacionales.

No es posible continuar con la concepción de que el Derecho Internacional, rama específica del Derecho, es el resultado de la voluntad de las Naciones poderosas impuestas sobre la voluntad de aquellas otras Naciones que en el orden político no tienen el poder de las primeras.

El Derecho Internacional es y debe ser, el producto de la voluntad de la mayoría de las Naciones, voluntad que encaminada hacia la idea de justicia, pretenda obtener tanto la seguridad como el bien común internacional.

El Derecho Internacional así concebido, debe satisfacer los anhelos de justicia de la mayoría de las Naciones, dentro de las cuales se encuentra políticamente organizado el hombre.

Es un deber de la comunidad internacional la consecución del bien común. Actualmente no es posible pensar que ciertas comunidades son ajenas a los problemas de otras, el mundo se ha estrechado, y de alguna manera u otra, los acontecimientos que aparentemente pudieran ser considerados como regionales o locales, afectan a toda la comunidad internacional.

Es evidente que de conservar una concepción anticuada del Derecho Internacional, sería éste, como orden normativo, incapaz de obtener el bien común internacional dentro de un marco de justicia.

Los intereses de los Estados poderosos y altamente desarrollados, rarisíma vez coinciden con los intereses de los Estados débiles y subdesarrollados: y los primeros no pueden usufructuando a los segundos sin causar un desorden en la comunidad internacional.

En la Teoría Jurídica, se considera que es una fuente real o material del orden jurídico, aquél conjunto de situaciones de hecho, de necesidades de la vida cotidiana, que determina el nacimiento y el contenido de una norma jurídica destinada precisamente, a regular esas situaciones o a resolver esas necesidades.

La nacionalización, como una institución autónoma y diferente a otras similares, es una institución de las que más claramente nos ejemplifica la lucha de la nueva concepción del Derecho Internacional en contra de la antigua.

Su nacimiento responde precisamente a la necesidad de los Estados de adquirir de manos de intereses privados, nacionales o extranjeros, factores de producción determinantes en la vida y el desarrollo económico de la Nación. Convertir empresas privadas en públicas dándole así una nueva orientación a su economía.

La nacionalización es un instrumento (figura jurídica) que está continuamente siendo utilizada por aquellos Estados que pretenden intervenir más intensamente en la vida económica, bien para satisfacer mayores necesidades sociales, mediante un cambio total de sus estructuras económicas, o bien para desvincularse de una dominación Colonial ejercida por Metrópolis foráneas.

Al poner en juego esta institución jurídica —que no es privativa del Derecho Internacional Público— pueden afectarse los intereses de los nacionales de otros Estados (normalmente desarrollados) y es aquí donde surge el conflicto internacional; conflicto que en muchas ocasiones ha desencadenado medidas de hecho en contra del país nacionalizador por parte del país que se siente perjudicado. Medidas que siempre serán violatorias del orden jurídico tan celosamente defendido por las Naciones desarrolladas cuando éste tutela sus intereses.

Las vías de hecho son pretendidamente justificadas por los Estados perjudicados con el acta de Nacionalización, pues consideran que la nacionalización no es una figura jurídica autónoma del Derecho Internacional, que se trata de una simple expropiación y que por lo tanto a esa nacionalización deberá dársele el tratamiento de aquella, si no es así, el país nacionalizado está actuando en contra del orden jurídico, lo que justifica una reacción de hecho.

Nada hay tan falso como lo anterior. Estudiosos del Derecho Internacional ya han demostrado que la nacionalización es un concepto jurídico autónomo, aceptado por un gran número de Estados.

Las diferencias entre la nacionalización y otras figuras afines, las hacen consistir, a grandes rasgos, en las siguientes que adelante se comentarán.

Es importante precisar que la nacionalización, como concepto jurídico autónomo, sólo tiene cabida en la concepción político económica según la cual corresponde al Estado una participación decisiva en la economía de un país: fuera de esa concepción no tiene sentido ni crearla ni mucho menos justificarla.

Esto es la piedra de toque del concepto. Al discutir sobre la nacionalización estamos, en el fondo, discutiendo sobre la posibilidad y justificación, así como el grado de intervención del Estado en la economía. Estamos discutiendo sobre el derecho de propiedad en los medios de producción y su amplitud.

Por razones de limitación de espacio, no abordaré estos dos últimos puntos, que son de capital importancia; pero además considero que la concepción más comúnmente aceptada sobre las atribuciones del Estado contemporáneo, comprende definitivamente la idea de que éste es el regulador de la vida económica de una Nación y de que interviene directamente en la economía según las necesidades se vayan presentando. El caso típico que ejemplifica esta afirmación es el de los recursos naturales.

Según la definición del jurista chileno Eduardo Novoa, “la nacionalización es una institución jurídica que tiende a transformar en propiedad colectiva empresas que están en poder de los particulares, a fin de que sea el Estado, directamente o a través de entidades estatales especiales, el que se haga cargo de su gestión”.

Es incuestionable, ante la Ley Internacional, el principio de que cada Estado es soberano para regular el derecho de propiedad sobre los bienes ubicados dentro de su territorio, independientemente de quien sea su titular, de tal manera que sólo el Estado es soberano para determinar dentro de su jurisdicción territorial qué bienes son susceptibles del derecho de propiedad, quienes pueden ser titulares de ese derecho y cual es el alcance del mismo. Nuestro artículo 27 Constitucional consagra este principio.

Una de las más importantes consecuencias de la aplicación de ese principio es que si un Estado considera ilegal la nacionalización efectuada por otro sobre bienes de nacionales del primero, lo más que podrá obtener por su reclamo será una indemnización en favor de su nacional por los daños que ilegítimamente le fueron causados, ya que la nacionalización, o sea la adquisición de los bienes por el Estado, subsistirá por ser un acto de soberanía indiscutible, efectuado por el Estado nacionalizador bajo cuya jurisdicción están los bienes nacionalizados.

La institución jurídica más parecida a la nacionalización, es la expropiación por causa de utilidad pública.

Desde los sistemas jurídicos más antiguos se conoce la expropia-

ción, figura que si se analiza a fondo se verá que no implica, en manera alguna, una pérdida del derecho de propiedad, sino que se trata de un cambio del objeto del mismo. En efecto, si el propietario recibe una total y pronta indemnización pecuniaria, está cambiando —aunque forzosamente— el bien objeto de la expropiación por dinero.

Por el contrario, la nacionalización sí implica una pérdida del derecho de propiedad, y aunque en esta figura se acepta cierta indemnización como consecuencia de su aplicación, en realidad no forma parte de la esencia de ella, como en el caso de la expropiación.

En la nacionalización la indemnización está condicionada a las posibilidades de pago del Estado nacionalizador, tanto en su monto, como en su oportunidad y especie (dinero o títulos en contra del Estado); pero es importante insistir en que la adquisición de los bienes por el Estado se lleva a cabo de inmediato, haya o no posibilidades de pago, lo que se justifica por el interés social que necesariamente implica un acto de esta naturaleza. La nacionalización pretende resolver un problema económico y social de grandes dimensiones. La dilación en su resolución costaría un precio muy alto al Estado nacionalizador, piénsese en la nacionalización de los recursos naturales no renovables.

Del estado actual del derecho internacional, no se desprende una obligación de pago de indemnización fincada en el cumplimiento de una norma internacional que tutele a la propiedad privada, pues tal norma no existe. En realidad la indemnización podría derivarse de la aplicación de otros principios de Derecho, como el del enriquecimiento sin causa.

Además de esta razón, la nacionalización implica una pérdida del derecho de propiedad, ya que el afectado, a diferencia con la expropiación en que podrá posteriormente adquirir un bien de igual naturaleza que el expropiado, no podrá adquirir bienes, ni dedicarse en lo futuro a actividades de la misma naturaleza que los nacionalizados.

A diferencia de la expropiación que normalmente recae sobre bienes de uso (consumo), la nacionalización recae sobre bienes de producción.

La expropiación se refiere a bienes determinados a los que no se les dará, por el Estado, la misma utilidad que le daba el anterior propietario. Por el contrario, y como una consecuencia de las finalidades que se pretenden con el acto de nacionalización, ésta se refiere a todo un género de bienes, que aunque pueden llegar a determinarse mediante un inventario, la nacionalización se hace de la totalidad de los bienes dedicados a una actividad productiva, o sea a universalidades de hecho o de derecho, y el Estado continuará con la misma finalidad a que el anterior propietario los tenía destinados.

Por esto último, formalmente la expropiación se manifiesta

mediante disposiciones jurídicas particulares y concretas (Decretos). Por el contrario, la nacionalización se manifiesta mediante disposiciones jurídicas generales y abstractas (Leyes).

Existen otros mecanismos legales por los cuales el Estado adquiere forzosamente los bienes de un particular, tales como la confiscación, el decomiso, el rescate, y en éstos las diferencias con la nacionalización son aún mayores que las que guarda con la expropiación. Por razones de brevedad no entraré al estudio de dichas figuras.

Lo verdaderamente importante es que el concepto jurídico autónomo de nacionalización y su aplicación, representan uno de los más claros ejemplos de la oposición de algunos países poderosos y desarrollados, a la evolución del derecho internacional. Muchos de ellos ni siquiera aceptan el vocablo, menos aún sus consecuencias jurídicas; pero la práctica internacional ha visto frecuentes casos de nacionalizaciones, y no solo en países socialistas, como Rusia, Polonia, Rumanía, Checoslovaquia, Cuba; sino que también en países de evidente corte capitalista como Inglaterra y Francia.

En México, lo que se llamó expropiación petrolera fue un verdadero caso de nacionalización. Los yacimientos petrolíferos entraron bajo el dominio directo de la Nación desde la Constitución de 1917, pero efectivamente se nacionalizó todo el conjunto de bienes de las compañías privadas petroleras que explotaban dichos yacimientos. Lo mismo podemos decir del caso de la energía eléctrica y de los bienes de las compañías privadas que prestaban ese servicio. Sin embargo, mucho tiempo atrás, en el año de 1859, se dió un caso de nacionalización con la expedición de la Ley de 12 de julio: Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos. A pesar de las notorias diferencias que esta nacionalización de bienes guardó con las actuales nacionalizaciones, el acto del Presidente Juárez fue una auténtica nacionalización llevada a cabo en el siglo pasado.

En diversas disposiciones internacionales se ha hablado de la nacionalización, especialmente enfocada a los recursos naturales por ser ésta un medio adecuado para su recuperación.

La más reciente de dichas disposiciones, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en su Artículo Segundo, Inciso C, habla del derecho de todo Estado a nacionalizar, expropiar o transferir bienes extranjeros, rigiéndose el acto por las leyes del Estado que lo realiza, estableciéndose el deber de pagar una indemnización adecuada. Además determina que las controversias que se susciten sobre la compensación, serán resueltas por los tribunales del Estado que nacionaliza, a menos que se haya acordado libremente otra jurisdicción.

La Carta, como resolución de la Asamblea General de la Organi-

zación de las Naciones Unidas, representa un gran adelanto al desarrollo del Derecho Internacional. Algunas naciones votaron en contra de la Carta, otras se abstuvieron, pero la gran mayoría (120 votaron a favor de la misma y se adoptó como una disposición jurídica internacional, que no solo en este caso particular de la nacionalización sino en muchos otros, pugna hacia un nuevo Derecho Internacionales, desechando el viejo concepto del Derecho, como la voluntad del poderoso impuesta sobre la voluntad del débil.

Esto significa que el hombre sigue considerando al Derecho como el mejor orden normativo destinado a regir las relaciones con sus semejantes. Pero la noción de Derecho no es comprensible sin la noción de justicia, valor al que cada día aspira con mayor intensidad el hombre, tanto individualmente como políticamente organizado. Ante esta aspiración, la voluntad injusta del poderoso necesariamente se verá destinada a desaparecer.

Las ideas sobre la nacionalización arriba expresadas, son solo un ejemplo de cómo los anhelos de justicia empiezan a ser realidad. La Carta Echeverría plasmó la nacionalización en una realidad jurídica, toca ahora a los Estados plasmarla en una realidad fáctica.

La nacionalización es y será un instrumento de los Estados necesario y adecuado en su lucha contra la ingerencia económica, que forzosamente implica dominación, por parte de los Estados considerados económicamente poderosos, y por parte de las entidades transnacionales que en la actualidad van adquiriendo más poder que los propios Estados.

El estadio actual de la economía capitalista, ve aparecer el fenómeno de la economía transnacional que implica la existencia de un poder económico diluido. El dominio absoluto de naciones, como los Estados Unidos, en la actualidad resulta modificado. Su antiguo poder, por el efecto precisamente de la economía transnacional, se dispersa. La transnacionalidad es un nuevo tipo de economía integrada y concentrada en un marco de autonomía financiera.

La nueva división internacional del trabajo no depende ya, directamente de los Estados dominantes, sino de estructuras transnacionales. Al contrario de la existencia de centros hegemónicos de poder económico, existen ahora subsistemas económicos regionales que obtienen una posición paralela, al de los antiguos centros de decisión económica. Tal es el caso de Europa Occidental.

Esta transformación económica puede ser vista por los Estados subdesarrollados como la posibilidad de recuperar el poder perdido ante la hegemonía imperialista. La dirección económica en la actualidad se

está desplazando hacia las grandes corporaciones transnacionales. El poder económico se esparce entre estas gigantescas empresas que cada día y con mayor facilidad se apartan de las decisiones centralizadas de sus gobiernos de origen, y aún de su dependencia de las casas matrices, dejando de ser tuteladas en algunos casos directamente por ellas, o pudiendo integrarse definitivamente en otros subsistemas económicos.

Es aquí donde los Estados de los países en proceso de desarrollo cuentan con la nacionalización como un instrumento adecuado y además definitivo para lograr la integración de dichas empresas a su economía, recuperando en esta forma y por este medio, parte del poder económico que habían perdido frente a la acción de los Estados dominantes, poder que en la actualidad se ve transferido y ejercido en buena parte por la economía transnacional.

ASPECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Lic. Rogelio Villanueva C.

PRESENTACION

No pretendo hacer un análisis crítico. Es un simple comentario a ciertos aspectos de este conjunto de disposiciones que, si bien son imperfectas, tienden a enaltecer la justicia social.

Aún cuando en la Exposición de Motivos, el Presidente afirma que esta ley "propone la creación de normas e instituciones que el Ejecutivo a mi cargo estima de la mayor importancia para la afirmación del régimen democrático",¹ opino que no es totalmente exacto. La justicia social está fuera del alcance de cualquier estructura política. En cambio, le asiste toda la razón al decir que "Es deber de esta generación velar porque las complejas relaciones sociales de nuestro tiempo se rijan efectivamente por principios de justicia que aseguren la realización de la libertad. Para ello es indispensable ampliar y enriquecer el ámbito de las normas tutelares destinadas a proteger a las mayorías nacionales".²

En el párrafo antes citado queda perfectamente definida la intención del legislador de dar un cariz de ley de interés social a la Ley Federal de Protección al Consumidor, cualquier versado o neófito podrá argumentar que dicha Ley es unilateral desde su título, que la protección es para el consumidor, y si bien es evidente esta tendencia, no por ello se menoscaba la protección al comerciante, productor, industrial y proveedor de servicios. Al establecer los derechos del consumidor establece sus propias obligaciones, quedando, por tanto definidos los derechos y obligaciones de los comerciantes, productores, industriales y proveedores de servicios.

Es para alegrarse, teóricamente, la expedición de esta Ley. Desde luego, no es una consecuencia del triunfo de la revolución, como insistentemente repite la exposición de motivos. La revolución la hicieron unos cuantos y de ella disfrutaban y viven esos mismos. Es simplemente un colofón de la justicia social bien aplicada al tenor de nuestra Carta

1 Ley Federal de Protección al Consumidor, Edit. Trillas (México) 1976, pág. 41.

2 Op. cit. pág. 41.

Fundamental. Es dar su propia importancia al Derecho Social y un freno a los herederos del Liberalismo Económico.

Es una aspiración del que escribe —debería ser de todos— que nuestros legisladores desenterraran cada día los preceptos sociales de nuestra Constitución sepultados en el polvo del olvido. Por lo menos, ojalá fuera preocupación de aquellos legisladores concededores de nuestro derecho y de las necesidades de nuestra población.

I.— TERMINOLOGIA Y SUJETOS

A.— TERMINOS

Siguiendo el método de exposición de la Filosofía Escolástica, limitaré mi análisis al lenguaje que utiliza la Ley.³

1.— *Consumidor*.— Quien contrata para su utilización la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio. (Art. 2o.).

2.— *Comerciante*.— Quien haga del comercio su ocupación habitual o realice aunque fuera accidentalmente, un acto de comercio y su objeto sea la compraventa o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios. (Art. 2o.).

ACLARACION.— Esta acepción de "Comerciante", en mi opinión, incluye dos conceptos:

1) El que hace del comercio su ocupación habitual, independientemente de que el objeto sea un bien inmueble, mueble o la prestación de servicios, y 2) El que accidentalmente venda o arriende un bien mueble o preste algún servicio de los regulados por la Ley.

3.— *Proveedor*.— Este es el término general, pues el Artículo 3o. establece:

"ARTICULO 3o.— "...Por proveedores, a las personas físicas o morales a que se refiere el Artículo 2o. . ."

El artículo 2o., a su vez, hace una enumeración de los obligados a cumplir la Ley, en la siguiente forma:

"ARTICULO 2o.— Quedan obligados al cumplimiento de esta Ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores".

4.— *Promoción*.— El ofrecimiento al público de bienes o servicios, con el incentivo de proporcionar adicionalmente otro objeto o servicio

3 Al utilizar el término "la Ley", siempre me referiré a la Ley Federal de Protección al consumidor.

de cualquier naturaleza. (Artículo 15, primer párrafo).

5.— *Oferta*.— El ofrecimiento al público de productos o servicios, en iguales condiciones a las que prevalecen en el mercado, a precios rebajados e inferiores a los de este (Artículo 15, segundo párrafo).

B.— SUJETOS

La Ley regula relaciones nacidas entre proveedor y consumidor. En la relación nacida conforme al derecho privado, el consumidor es sujeto pasivo y el proveedor sujeto activo. Sin embargo, para efectos de la Ley, el proveedor (Artículos 3o. y 2o.) es el Sujeto Pasivo, ya que es el obligado a la observancia de la Ley. En consecuencia, siendo el consumidor quien exige en su favor el cumplimiento de la Ley, es el Sujeto Activo.

II.— CARACTERISTICAS

Desde el punto de vista que le imprime el Artículo 1o., tiene las siguientes características:

a) Federal: Su ámbito espacial de validez es toda la República Mexicana.

b) De orden público e interés social.— Considero impertinente discutir el concepto de Orden Público. Simplemente diré que la Ley forma parte del Derecho Social, en cuanto tiende a proteger relaciones que hagan una sociedad económicamente más equilibrada. En consecuencia, es de Derecho Público y así lo establece la exposición de motivos: traslada al Derecho Social la regulación de algunos aspectos de la vida económica, en particular de los actos de comercio, que tradicionalmente han sido regidos por disposiciones de Derecho Privado.

c) Irrenunciable.— Precisamente una Ley es renunciabile cuando no afecta el interés colectivo. Obviamente, siendo la Ley de Interés Social, cualquier renuncia, por parte del Consumidor, tendería a hacerla nugatoria.

d) Derogatoria.— El Artículo Quinto Transitorio estipula expresamente que “se derogan todas las normas legales o reglamentarias que se opongan a lo dispuesto por esta Ley”.⁴

Por su parte, el Artículo 1o. establece que las disposiciones de la Ley serán aplicables cualesquiera que sean las establecidas por otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario.

4 Op. cit. pág. 35.

e) Imperativa.— Su observancia es obligatoria e ineludible para el proveedor.

III.— INNOVACIONES

El punto de partida de estas innovaciones y su motivo es un hecho que todos hemos vivido en carne propia por falta de recursos o de relaciones y que la exposición de motivos pictóricamente asienta con estas palabras: “Es indiscutible que el Consumidor se encuentra desprotegido ante prácticas que le impone la relación comercial y que implica tanto la renuncia de derechos como la aceptación de condiciones inequitativas”.⁵

Ahora bien, de la lectura del texto de la Ley, se encuentran las innovaciones que me limito a enumerar, haciendo una comparación con el aún en vigor y casi centenario Código de Comercio y que pueden reducirse a limitaciones a la libertad contractual.

La Libertad Contractual

El Código de Comercio en su artículo 78 establece la libertad contractual en los siguientes términos:

“ART. 78.— En las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades o requisitos determinados”.

La libertad contractual se refiere tanto a la forma, como al fondo. Desde luego, la libertad contractual en materia de comercio está limitada por las restricciones generales, tales como el interés público, el orden público, las buenas costumbres o aún intereses políticos como lo afirma el Maestro Sánchez Medal,⁶ refiriéndose a la Ley de Congelación de Rentas que sólo por finalidades electorales se mantiene en vigor. Las limitaciones particulares son aquellas propias de cada contrato y que por ser supletorio del Código de Comercio el Código Civil serán los mismos que éste cita en materia de compraventa (Artículos 2276, 2280, 2282, 2268 y 2311 in fine), etc.

Aparentemente, la publicación de la Ley fue una invitación a los funerales de la libertad contractual. Me atrevo a opinar que esta ley solamente está trasladando al Derecho Social y dando carácter imperativo a normas que ya contenía el Derecho Privado en las limita-

5 Op. cit. pág. 43.

6 Sánchez Medal, Ramón, de los Contratos Civiles, Porrúa (México) 1973, pág. 9.

ciones de carácter general que cita el Maestro Sánchez Medal.

Al respecto, la Ley contiene las siguientes disposiciones que vienen a constituir limitaciones de carácter general a la libertad contractual en cuanto al fondo:

a) De la Publicidad y Garantías de los bienes y servicios (Capítulo Segundo, Artículos 5o. al 19).

b) De las operaciones de Crédito (Capítulo Tercero, Artículos 20 al 29).

c) De las responsabilidades por incumplimiento (Capítulo Cuarto, Artículos 30 al 38).

d) De las ventas a domicilios (Capítulo Sexto, Artículos 46 al 49).

e) De los servicios (Capítulo Quinto, Artículos 39 al 44).

f) Disposiciones Generales (Artículos 50 al 56).

a) De la publicidad y Garantías de los Bienes y Servicios.

El actual Código de Comercio ni remotamente contiene la obligación para el comerciante de informar veraz y suficientemente a los consumidores sobre los bienes y servicios.

El título Segundo del Código de Comercio al referirse a las obligaciones de los comerciantes dispone que éstos están obligados:

I.— A la publicación, por medio de la prensa, de la calidad mercantil, con sus circunstancias esenciales y las modificaciones que se adopten.

Esta obligación se concreta a participar la apertura del establecimiento o despacho a todos los comerciantes de la plaza de su domicilio o en la que tengan sucursales o relaciones mercantiles; su objeto, ubicación y nombre de su negocio, nombre y firma de su administrador, etc. De ninguna manera esta obligación se refiere a informar veraz y oportunamente al público consumidor.

En cambio, la Ley dicta disposiciones precisas sobre la información y garantía.

En cuanto a la información dispone que sea veraz, es decir, la publicidad, en cualquiera de los medios técnicos utilizables, o en las etiquetas, envolturas, empaques o envases, deberá indicar el origen, componentes (materiales, elementos, sustancias o ingredientes), usos, características, propiedades (peso, medios de conservación, su peligrosidad, etc.).

En cuanto al origen y cualidades, cabe hacer una observación: La Ley no es la primera en señalar que las leyendas o indicaciones no deben inducir a error; ya la antigua Ley de la Propiedad Industrial cometía disposiciones similares en sus Artículos 105, XI y XIII; 142, 145 al 150 y 153.

7 "Art. 105.— No serán registrables como Marca:

XI.— Las palabras de lenguas vivas extranjeras, cuando la marca se pida para aplicarse a artículos que el solicitante fabrique solamente en México o en cualquier otro país de habla española.

XIII.— Las denominaciones o signos susceptibles de engañar al público, entendiéndose por tales los que constituyan falsas indicaciones sobre la naturaleza u origen de las mercancías o sobre las cualidades de los productos que pretendan ampararse.

"ART. 142.— Cuando se trate de productos de elaboración nacional, la ubicación de fábrica que deberá indicarse en las marcas, aún cuando aquellos se fabriquen también en el extranjero, será únicamente la de México."

"ART. 145.— Todos los productos nacionales en los que se utilicen marcas, registradas o no, deberán llevar la leyenda: "HECHO EN MEXICO, o "ELABORADO EN MEXICO". Si se trata de productos naturales, no elaborados, la leyenda será: "PRODUCIDO EN MEXICO". Estas leyendas obligatorias en los productos nacionales marcados, deberán ser claras y ostensibles, y la omisión de las mismas hará incurrir en las sanciones penales que establece el artículo 261 de esta ley."

"ART. 146.— Solamente en el caso de que los productos u objetos no se prestaren a ello, las indicaciones o leyendas a que se refieren los artículos anteriores deberán aparecer en las cajas, empaques o envases en que se contengan los productos al expenderse al público".

"ART. 147.— Cualquiera indicación en productos nacionales amparados por marcas, registradas o no, relativas a registros en otros países, o leyendas en idiomas extranjeros, serán consideradas como tendientes a inducir al público en error sobre la procedencia de los efectos marcados, y el caso caerá, por lo tanto, bajo la sanción de los artículos 259 y 260 de esta ley."

"ART. 148.— La inserción de falsas indicaciones de procedencia en las marcas, registradas o no, hará incurrir a los responsables en las sanciones penales que establecen los artículos 259 y 260 de esta ley. Se entiende por indicación de procedencia, la designación o mención de un lugar cualquiera a título de lugar de elaboración, recolección o extracción de un producto".

"ART. 149.— Las leyendas de las marcas que amparen productos destinados exclusivamente a la exportación, podrán redactarse en cualquier idioma. Sin embargo, el uso de las mismas en el territorio nacional hará incurrir en las sanciones penales que señalan los artículos 259 y 260 de esta ley."

"ART. 150.— Los que vendan efectos de origen extranjero, con marcas en las que se indique que están registradas, sin haberlo sido en México, aún cuando efectivamente lo estén en otra nación, deberán indicar claramente el lugar del registro; de no hacerse así, se incurrirá en las sanciones que establece el artículo 262, pero si hubiese falsedad en la indicación, el caso caerá bajo la sanción de los artículos 259 y 260 de esta ley."

"ART. 153.— Inducen a error sobre la procedencia de los objetos a que se aplique una marca y, por lo tanto, cometen el delito previsto por los artículos 259 y 260 de esta ley.:

I.— Quienes al marcar artículos de fabricación nacional expresen

Para mayor protección del consumidor, la publicidad deberá ser previamente aprobada por la autoridad competente. Hasta cierto punto, el "dolo bueno" a que se refiere el Artículo 1821 del Código Civil tendrá, consecuentemente, una aplicación más limitada.

Las garantías serán claras y precisas, indicando su duración, alcance, condiciones y modo de hacerla efectiva. Inclusive, es lógico que la garantía de todo bien o servicio deberá ser amparado por una póliza, cuyas bases mínimas serán determinadas por la autoridad competente.

Las ofertas y promociones no quedan al arbitrio del proveedor. Estas deberán ser aprobadas por las autoridades competentes y deberán contar, desde luego, con la publicidad necesaria.

b) De las Operaciones a Crédito.

El título genérico de operaciones a crédito a la Ley lo concreta a dos operaciones:

(1) El préstamo de dinero.

(2) La compraventa —bienes muebles o inmuebles y servicios— a plazos o en abonos.

Es conveniente, casi necesario, hablar de las restricciones respecto a la base y tasa de interés permisibles.

TASA.— El código de Comercio se refiere a un interés pactado, o en su defecto al seis por ciento anual (Artículo 362).

BASE.— La base se regía por lo que aceptara el acreditado, que siempre era la que imponía el otorgante del crédito. Definitivamente esta base era el monto del principal más todos los renglones adicionales, tales como gastos de investigación, de cobranza, por celebración de contrato, por administración del crédito, etc.

La Ley faculta a la SIC* para fijar las tasas y base del interés y el monto de los demás renglones. Además siendo congruente con el Capítulo de Publicidad y Garantías, exige al otorgante del crédito que informe exactamente al acreditado previamente sobre el precio de contado, si se trata de la venta de un bien o la prestación de un servicio, la tasa de interés y el monto de intereses, la cantidad total a pagar, número de

ubicación de fábrica en el extranjero, en contravención a lo ordenado por el artículo 142 de esta ley;

II.— Quienes usen una marca, registrada o no, indicando en ella que existe establecimiento industrial de la propiedad del titular, cuando esto no sea exacto."

"ART. 362.— Los deudores que demoren el pago de sus deudas deberán satisfacer, desde el día siguiente al del vencimiento, el interés pactado para este caso, o en su defecto el seis por ciento anual.

* SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

pagos y monto y periodicidad de cada uno de ellos y otros derechos.

Cualquier tasa de interés superior a la fijada por la SIC se tendrá por no pactada y será considerada usura para todos los efectos.

El último párrafo del artículo 23 de la Ley deroga parcialmente el Artículo 363 del Código de Comercio, en cuanto que dispone que los intereses no podrán capitalizarse.

Respecto de la compraventa a plazos, se estipulan ventajas que la práctica mercantil había permitido sólo en beneficio del vendedor.

a) Restitución de las prestaciones mutuas.

b) Pago de un alquiler o renta por la cosa entregada e indemnización, si hubo deterioro de la misma.

c) El comprador tiene derecho a que el vendedor le pague intereses por la cantidad entregada a cuenta de precio a la tasa pactada o a la que determine la autoridad competente.

d) El comprador podrá optar por la rescisión o el pago del adeudo vencido, en caso de que el comprador le demande la rescisión o cumplimiento, si ha pagado más de la mitad del precio pactado.

e) El espíritu general de la Ley deja sin efecto el artículo 87 del Código de Comercio.⁸

c) De las Responsabilidades por incumplimiento.

Tres disposiciones sobresalientes contiene este capítulo.

VICIOS OCULTOS.— Una, que se refiere a los vicios ocultos de la mercancía y que otorga al consumidor un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que recibe la mercancía para ejercitar la acción correspondiente.

FALTA DE CALIDAD.— Tratándose de falta de calidad, en caso de productos sujetos a normas de calidad obligatorias, el consumidor tiene un plazo de dos meses para ejercitar la acción debida.

FALTA DE CANTIDAD.— Y en los casos de falta de cantidad, el consumidor podrá reclamar la devolución de la cantidad pagada en exceso o una bonificación dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que reciba la mercancía.

Estas disposiciones derogan al artículo 383 del Código de Comercio.⁹

8 "ART. 87.— Si en el contrato no se determinaren con toda precisión la especie y calidad de las mercancías que han de entregarse, no podrá exigirse al deudor otra cosa que la entrega de mercancías de especie y calidad medias."

9 "ART. 383.— El comprador que dentro de los cinco días de recibir las mercancías no reclamare al vendedor por escrito, las faltas de calidad o cantidad de ellas, o que dentro de treinta días, contados desde que las recibió, no le reclamase por causa de vicios internos de las mismas, perderá toda acción y derecho a repetir por tales causas contra el vendedor.

d) Ventas a Domicilio.

El mérito de este Capítulo es que específicamente regula las ventas a domicilio, dándole un complemento al capítulo de ventas a plazos, inclusive, y que hace revocables tales ventas.

e) De los Servicios.

Nada sobresaliente en mi opinión, salvo que un artículo sólo se puede discontinuar si el vendedor sigue conservando partes y refacciones genuinas.

IV.— CONSIDERACIONES

Como asenté al iniciar este ensayo, la Ley no es perfecta, desde el punto de vista de técnica legislativa. Así, por ejemplo, encuentro las deficiencias siguientes:

COMERCIANTE.— Es un mérito que se utilice el término proveedor para indicar que es todo comerciante, industrial y el prestador de servicios. Sin embargo, al definir al comerciante, no habla de la capacidad legal a que se refiere la fracción I del Artículo 3o., del Código de Comercio y que corrobora el Artículo 7o. del mismo ordenamiento al establecer que tienen capacidad legal quienes son hábiles para contratar y obligarse y quienes no tienen prohibido el ejercicio del comercio por disposición de alguna ley.

Luego, es un elemento del que no debería haber prescindido la Ley, pues nos aporta un concepto trunco e inaceptable jurídicamente.

PENA CONVENCIONAL.— En su afán excesivo de proteger al consumidor otorga el derecho mínimo al vendedor de recibir una renta por el uso y una indemnización por el deterioro, en caso de que los hubiera. Sin embargo, al ritmo de la carrera inflacionaria es lógico que el vendedor pierda oportunidades de mayor beneficio económico por vender a un consumidor incumplido. Este posible daño debe subsanarse con una pena convencional. La renta y la indemnización apenas son suficientes para cubrir el beneficio económico del que estuvo disfrutando el consumidor incumplido. En último término, la pena convencional podría pactarse también en beneficio del consumidor en caso de que el proveedor fuera el que no cumpliera.

LIBERTAD CONTRACTUAL.— El Artículo 30 reconoce específicamente que hay mercancías, cuyo precio es oficial y bienes cuyo precio puede ser negociado por las partes. En este último caso, la autoridad competente sólo tendrá acceso en caso de compraventa a plazos o con reserva de dominio en caso de que el vendedor pretenda variar el precio original. Es, desde luego, una cuarteadura que podría derrumbar al paso del tiempo toda la construcción.

CONCLUSION

Siguiendo a Roger Bonnard en su clasificación de las atribuciones del Estado respecto de los particulares, la Ley, se conforma con la Doctrina Estatista, ya que ha optado por regular dichas relaciones por medio de normas imperativas e irrenunciables ante la experiencia de que el libre juego de las leyes económicas ha sido insuficiente para mantener el equilibrio entre las clases sociales.

La intención de la Ley es buena, pues acentúa la preeminencia del interés colectivo sobre el individual y su objetivo es velar porque la libertad del mayor número no sea sacrificada por la acumulación de poder económico y social de pequeños grupos.

Sin embargo, falta la armonía de la burocracia que se encarga de aplicar esta ley llena de buenas intenciones, si por lo menos existiera esta armonía entre la Dirección de la Propiedad Industrial, la Dirección General de Precios y la que se encargue de autorizar la publicidad, ya sería un adelanto. Se ganaría por lo menos la posibilidad de obviar en el futuro los desacuerdos entre proveedor y consumidor.

El colofón necesario es la reforma de las leyes derogadas a fin de que no suceda lo de siempre: leyes llenas de artículos inaplicables. El Legislador tiene la decisión en sus manos.

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

Lic. Josette Serrato de García

LECCIONES DE GARANTIAS Y AMPARO, Lic. Juventino V. Castro.

Como resultado de un proceso en el que vierte sus inquietudes, como titular de la cátedra del segundo curso de Derecho Constitucional en la Escuela Libre de Derecho, aunado a sus dudas y experiencia práctica sobre el sistema constitucional y el proceso de amparo, el Lic. Juventino V. Castro nos presenta esta obra de singular mérito.

En el texto se examinan tanto las garantías constitucionales como el proceso de amparo, analizando en ambas partes tanto el texto constitucional y la ley de Amparo como la jurisprudencia y ejecutorias de los tribunales de amparo, reuniendo así los principales criterios interpretativos y de aplicación de las normas de derecho positivo. Se incluyen también las opiniones sintetizadas de juristas sobre distintos temas con el objeto de presentar los distintos puntos de vista sobre ellos.

La sistematización de los temas es atractiva; el tratamiento de la parte relativa a garantías se hace dividiendo en tres grandes áreas: garantías de la libertad, del orden jurídico y de procedimientos. Esta división permite, desde un punto de vista metodológico, obtener una comprensión global de las garantías constitucionales que facilita el estudio y comprensión al avanzar la lectura.

La segunda parte, que trata el proceso de amparo, es integral, abarcando desde los sistemas y procedimientos para mantener un orden jurídico constitucional, hasta las responsabilidades en el proceso de amparo. De especial mención es el capítulo relativo a la definición del amparo, que analiza detalladamente los problemas relativos a la definición, así como los distintos procesos de amparo.

La detallada exposición, la amplia bibliografía consultada, y la original exposición harán que, seguramente, las "Lecciones de Amparo" se conviertan en una obra clásica tanto para los jóvenes estudiosos del Derecho Constitucional, como para los Profesionales deseosos de actualizarse en esta apasionante materia.

Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.

PRAXIS PARA EL DESARROLLO, Lic. Luis A. Pazos de la Torre.

Con el ensayo "Praxis para el Desarrollo", Luis A. Pazos de la Torre presenta una visión general de los problemas económicos, políticos y sociales que afectan el desarrollo iberoamericano, desarrollando temas tales como la deuda exterior, las empresas transnacionales, los problemas agrarios, la inflación, vivienda, empresas estatales. . ., análisis necesario para la búsqueda de posibles soluciones a dichos problemas que, en último término, en palabras del autor, se concretizarían en una integración iberoamericana.

Digno de especial mención es el capítulo XII, intitulado "Cómo destruir la economía de un país en diez lecciones", en donde en forma sarcástica, y por demás atractiva, se analiza lo que hay que evitar si se quiere lograr el desarrollo de un país.

El desarrollo de la temática es ágil, aunque tal vez en algunas partes se desearía un tratamiento más amplio de los temas. Si el propósito del autor es sugerir inquietudes motivando así al lector, éste se cumple plenamente.

INDICE

PRESENTACION

Lic. Gustavo R. Velasco

DERECHO PUBLICO:

- LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MEXICO
Doctor Antonio Carrillo Flores 1 ← 1516
- EL FUNDAMENTO HUMANISTICO DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES
Doctor Juventino V. Castro 17 ✓
- LA INFLUENCIA DE LERDO DE TEJADA EN EL RESTABLECIMIENTO DEL
SENADO
Licenciado Roberto Núñez y Escalante 35 ✓
- DESAPARICION Y RESTABLECIMIENTO DEL SENADO EN LA CONSTITUCION
DE 1857
Licenciado Elisur Arteaga Nava 52 ✓
- EXPOSICION EN EL FORUM SOBRE PROBLEMAS DE INIMPUTABILIDAD
Celebrado en la Escuela Libre de Derecho el 26 de abril, de
1975
Doctora Olga Islas de González Mariscal
Doctor Sergio López Tirado 75 ✓
- LOS EMPLEADOS SUPERIORES DE HACIENDA EN LA CONSTITUCION Y
LEYES SECUNDARIAS
Licenciado Fauzi Hamdan Amad
Licenciado Elisur Arteaga Nava 84 ✓
- EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA COMO ELEMENTO REDISTRIBUIDOR DE
RIQUEZA
Licenciado Luis A. Pazos De La Torre 95 ✓
- LA NACIONALIZACION COMO CONCEPTO JURIDICO AUTONOMO
Licenciado Eduardo De Ibarrolla Nicolín 107 ✓

DERECHO PRIVADO:

ASPECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR
Licenciado Rogelio Villanueva C. 114

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS:

LECCIONES DE GARANTIAS Y AMPARO. Lic. Juventino V. Castro
Reseñado por Licenciada Josette Serrato de García 124

PRAXIS PARA EL DESARROLLO. Lic. Luis A. Pazos De La Torre
Reseñado por Licenciada Josette Serrato de García

Se terminó de imprimir este libro en los Talleres de
Tipográfica Indígena, Av. Domingo Diez 503,
en Cuernavaca, Morelos, México, el
día 15 de enero de 1977.