

¿TIENE EL GOBIERNO FEDERAL FACULTAD PARA LEGISLAR SOBRE LA GANADERÍA?

LIC. GUSTAVO R. VELASCO

El proyecto de Ley Federal para la Integración, Clasificación y Comercialización Pecuaria consta de 90 artículos más 2 transitorios. Dichos artículos se dividen en 9 capítulos, que se intitulan: Disposiciones Generales; De la Integración Agropecuaria; De la Clasificación de Especies; Productos y Subproductos Pecuarios; De la Comercialización de Especies, Productos y Subproductos pecuarios; Del Registro Nacional Pecuario; De la Inspección y Vigilancia; De las Faltas; Del Recurso Administrativo, y De los Delitos.

El proyecto está redactado correctamente, sus disposiciones son claras y siguen un orden que parece lógico y adecuado a las materias de que tratan.

A fin de penetrarme de dichas materias y después de una primera lectura general, he hecho un recorrido de todas las disposiciones según su numeración; a continuación he realizado un examen de cada disposición desde el punto de vista jurídico y especialmente desde el punto de vista de la Constitución Política que nos rige; finalmente, he llevado a cabo un tercer estudio en relación con su carácter obligatorio o voluntario, es decir de aprovechamiento de los servicios que se establezcan o facilidades que se ofrezcan, y concretamente, en relación con las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

En mi opinión, el proyecto es notoriamente inconstitucional, por lo que el Presidente de la República no debe presentarlo como iniciativa de Ley; en caso de que lo hagan, las Cámaras de Diputados y Senadores deben desecharlo; en caso de aprobarlo, el Presidente deberá devolverlo con observaciones a la Cámara de su origen.

A continuación expongo las razones del terminante parecer que me he formado.

1.—El carácter primero y fundamental de nuestra organización política lo expresan el Artículo 40 de la Constitución Política de 5 de febrero de 1917, al sentar que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (Artículo 40) y el Artículo 41 al declarar que "El



pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Los dos artículos que transcribo coinciden con los Artículos 40 y 41 de la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857.

Por eso en el Manifiesto que el Congreso Constituyente dirigió a la Nación y que fue obra de Ponciano Arriaga, declaró: “Ni un instante pudo vacilar el congreso acerca de la forma de gobierno que deseaba darse la nación... El país deseaba el sistema federativo porque es el único que conviene a su población diseminada en un vasto territorio, el solo adecuado a tantas diferencias de productos, de climas, de costumbres, de necesidades; el solo que puede extender la vida, y movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas las extremidades, y el que promediando el ejercicio de la soberanía, es el más a propósito para hacer duradero el reinado de la libertad, y para proporcionarle celosos defensores.” (Derecho Público Mexicano, México, 1871, tomo IV, página 922.)

De ahí que el tratadista Felipe Tena Ramírez califique al sistema federal de “punto clave en nuestra organización política” y de que agregue que trasciende y se derrama por todos los ámbitos jurídicos del país y que su conocimiento interese, casi por igual, a todos los juristas mexicanos (Derecho Constitucional Mexicano, párrafo 34).

2.—Para repetir las palabras del Artículo 41, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores. Y más concretamente y esclarecedoramente el Artículo 124 dispone que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Aunque las disposiciones anteriores son claras y no requieren elucidación, resulta útil conocer el comentario que merecen al autor que antes cité. Dice el ex Ministro de nuestra Suprema Corte: “Los poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier exceso de facultades en lo conferido es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración.”

Y aunque la cita resulte un tanto larga, continúo con ella porque nos resolverá dudas que pueden ocurrirse: “Síguese de lo dicho que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón, a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercitada significaría en reali-

dad o un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad; en ambos casos el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales.”

“Tenemos pues, en nuestro derecho constitucional un sistema estricto que recluye a los Poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida... Facultades expresamente conferidas a los Poderes federales y facultades limitadas de los mismos Poderes son expresiones equivalentes” (obra citada, párrafo 38).

De lo anterior se desprende que para que nuestro Gobierno Federal posea una facultad, para que pueda actuar en una materia determinada, debe poder invocar un texto constitucional, debe poder exhibir la disposición expresa que se la confiera, que coloque tal materia dentro de la competencia de la Federación. En cuanto a las llamadas facultades implícitas, que admite la fracción XXX del Artículo 73 Constitucional, posteriormente me ocuparé de ellas al terminar de examinar si nuestro Gobierno Federal dispone de facultades para expedir una ley sobre la actividad pecuaria. Por ahora básteme afirmar que ellas no contradicen el principio básico de que los poderes de las autoridades federales deben ser expresos, y por ello mismo están limitados a los casos previstos y enumerados en la Constitución.

3.—Los preceptos y principios que he expuesto hasta aquí señalan el camino adecuado a fin de determinar si una ley entra dentro de las facultades conferidas al Poder Legislativo Federal y dan las bases para llegar a una conclusión correcta sobre su constitucionalidad o falta de ella.

En el caso concreto del proyecto de ley que da lugar a este estudio, podemos decir que trata de determinados objetos o cosas, de ciertos actos o actividades, y que se aplica a las personas que los realicen o que especifique. Entre los primeros, es decir, los objetos o cosas de que se ocupa la ley, encontramos las especies pecuarias, a saber, el ganado bovino, porcino, ovino, caprino y equino; los conejos, las aves comestibles y las abejas (Artículo 4o., inciso e); los productos pecuarios, por los que entiende los que provienen de las especies pecuarias y que se destinan a fines alimenticios, siempre que no hayan sido objeto de transformación industrial (inciso b); los subproductos pecuarios, o sean los que se obtienen de las especies del mismo nombre, impropios para el consumo alimenticio, siempre que no hayan sido industrializados (inciso c); criaderos, los que se dediquen a la cría de especies pecuarias (inciso e); praderas naturales o cultivadas (inciso f); corrales o granjas para engorde de especies pecuarias (inciso g); establecimientos de clasificación (inciso i); plantas procesadoras (inciso j); plantas de conservación y distribución (inciso k); expendios (inciso l). En otros Artículos se hace mención de áreas de tierra de riego y de temporal para praderas culti-



vadas, cuencas lecheras, granjas avícolas y de ganado menor y apiarios (5o., frac. II); de forrajes y granos no aptos para el consumo humano (fracción III); pastizales y plantas forrajeras (fracción IV); obras de pequeña irrigación y abrevaderos en terrenos de temporal (fracción V); hornos, silos y bodegas (fracción VI); elementos genéticos seleccionados para reproducción (Artículo 8o., frac. II); carne, cortes de la canal, piezas básicas y cortes de menudeo (Artículo 18, frac. II, inciso a); productos pecuarios empacados o envasados (Artículo 30); carne molida (Artículo 36, frac. III); huevo, leche y miel (fracción IV); carne preempacada (Artículo 41); carne clasificada (Artículo 42); cartas de restaurantes, platillos elaborados con productos pecuarios (Artículo 44); colmenas (Artículo 48, frac. I, inciso g); establos lecheros agropecuarios (inciso c); plantas procesadoras de huevo, leche y miel (inciso d); plantas reproductoras de aves (inciso e); plantas industriales en que se elaboren alimentos con productos pecuarios como materia prima (inciso b); maquinaria e implementos para la integración agropecuaria (Artículo 51, frac. III); materias primas para la alimentación de las especies pecuarias (fracción IV). Hago la aclaración de que cuando un objeto se menciona en más de un artículo del proyecto, he citado el primero en orden en que aparece.

Pasemos ahora a fijar el contenido del proyecto de ley en consulta, desde el punto de vista de los actos o actividades que tiende a regular. Desde luego, como enuncia su título, estas son la integración, clasificación y comercialización pecuaria. Pero dado que, según enseña la doctrina, el título de las leyes no forma parte de éstas, confirmemos en sus preceptos los asuntos de que se ocupa. Salvo omisión de mi parte encuentro los siguientes: cría de nutrición de las especies pecuarias (Artículo 3o., frac. II); selección de las especies de mayor rendimiento (fracción III); mejor aprovechamiento del suelo, del agua y la flora nativa forrajera (fracción V); producción de especies pecuarias (fracción V); establecimiento de patrones y normas de clasificación pecuaria (fracción VI); comercialización de especies, productos y subproductos pecuarios (fracción VII); condiciones adecuadas para la cría, reproducción y desarrollo de especies pecuarias, las praderas cultivadas, los corrales de engorde, las granjas y demás instalaciones (Artículo 4o., inciso d); alimentación de especies pecuarias en praderas naturales o cultivadas o sea preengorde (inciso f); engorde en corrales o granjas (inciso g); obtención de productos pecuarios distintos de la carne, así como de subproductos (inciso h); determinación de grados de calidad y rendimiento o sea clasificación (inciso i); tratamiento de huevos, leche y miel para preservación y distribución de los mismos (inciso i); conservación y distribución de productos pecuarios a expendios y al público (inciso k); determinación de las especies que se estime necesario producir (Artículo 5o., frac. I); establecimiento de praderas cultivadas, cuencas lecheras,

granjas avícolas y de ganado menor y apiarios (Artículo 5o., frac. II); recuperación, conservación y mejoramiento de pastizales y fomento del cultivo de plantas forrajeras (fracción IV); construcción y conservación de obras de pequeña irrigación y abrevaderos (fracción V); construcción de hornos, silos y bodegas (fracción VI); estimación de necesidades de abastecimiento regionales, nacionales y de exportación (fracción VIII).

En atención a que la especificación de actividades que he emprendido va siendo muy prolongada, pero sobre todo debido a que la especificación de objetos o cosas y de actos o actividades resulta suficiente para los efectos que me propuse determinar, los asuntos y materias sobre los que se pretende legislar, paso a estudiar si la Constitución que forma la base y el límite de la legislación secundaria, autoriza que se regulen dichos asuntos y materias.

El artículo fundamental para determinar si una materia ha sido concedida a la Federación es el 73, que enumera las facultades del Gobierno Federal y, por tanto, los ramos o campos en los que tiene competencia. Sin embargo, es de advertirse que la facultad puede hallarse en otra parte de la Ley Fundamental, como ocurre con las patentes de invención, en que la autorización para concederlas se menciona entre las facultades del Presidente de la República (Artículo 89, frac. XV). De ahí que para llegar a una conclusión exacta tratándose de las competencias federal o local resulte indispensable un examen completo y minucioso de toda la Constitución.

Pues bien, efectuado éste en el caso de los objetos o cosas y de los actos o actividades que antes especificué, se llega a las conclusiones que consigno a continuación. Empezaré por mencionar los asuntos en que considero que las autoridades federales carecen de competencia y a continuación señalar aquellos en que opino que sí la tienen. En ambos casos formularé las aclaraciones y comentarios convenientes a fin de explicar mi pensamiento y las razones que tengo para él, así como a fin de prevenir o contestar dudas y objeciones que pueden ocurrirse.

4.—La Constitución no otorga facultades al Gobierno Federal sobre la ganadería, para emplear la expresión más usual, ni sobre las especies pecuarias, sus productos y subproductos, para repetir las que se encuentran en el proyecto. Por si se considera que la ganadería o la crianza y explotación de especies pecuarias forman parte de la agricultura, es el caso de declarar que tampoco la agricultura constituye una actividad de la competencia de los Poderes Federales. Sólo en el Artículo 27 de la Constitución encontramos que "se dictarán las medidas necesarias... para el fomento de la agricultura", pero esta prevención es una de las que se enumeran con el objeto de "hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y de cuidar de su conservación", que a su vez constituyen finalidades de los derechos que se reconocen a la Nación, "de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés pú-



blico" y "de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación". Y con esto llegamos al fondo de la cuestión que suscita el párrafo 3o. del Artículo 27 Constitucional, en relación con el aspecto que estamos estudiando de las facultades del Gobierno Federal.

Consiste dicho meollo en saber quién puede imponer modalidades a la propiedad privada y regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. En otras palabras, cuál de las dos entidades o elementos que distinguen los Artículos 40, 41 y 124, los Estados libres y soberanos o la Federación, los Poderes Locales o los Poderes de la Unión, poseen tal derecho.

Como es bien sabido, el legislador habla el mismo lenguaje que el común de las gentes, en primer lugar porque si no lo hiciera, no entenderíamos sus mandatos. Sobre esta base y a menos de que el legislador indique que usa un término en un sentido especial o con un significado diverso del ordinario, o bien de que lo defina en la ley, éste debe entenderse en su acepción general y acostumbrada. Nación, por consiguiente, significa en la Constitución lo mismo que en el Diccionario o sea "Conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo gobierno... conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común" (Real Academia Española, 1970). Y significa también lo mismo que nos dicen las obras sobre ciencia política, derecho político, teoría general del estado, etc. Veamos lo que enseñan algunos textos. "El término 'nación' —designa a un grupo de personas— los alemanes, los franceses, los húngaros, etc., a quienes une una descendencia común y el mismo lenguaje" (Leacock, Elementos de Ciencia Política, 1921); "...Asociación de hombres o de grupos humanos" (Fischbach, Teoría General del Estado, 1929); "un conjunto dotado de espíritu colectivo, con tradiciones y anhelos comunes" (Herrera Lasso, Estudios Constitucionales, 1964); "Lo que constituye una nación no es ni el hablar una misma lengua, ni el pertenecer al mismo grupo etnográfico, sino el poseer en común grandes cosas en el pasado, y la voluntad de hacer otras en lo futuro" (Rennan, Discursos y Conferencias, Qué es una nación, 1882).

Como se verá, no hay completa coincidencia en los elementos o caracteres distintivos del concepto nación, pero sí en que difiere de los conceptos vecinos de sociedad, pueblo y estado. En todo caso, es muy claro que el vocablo designa a un conjunto a un todo. Y aún más diáfaramente aparece que en absoluto denota a la federación o al gobierno federal.

Por si alguna duda quedare, la removerá el uso que la propia Constitución hace de la palabra nación, desde luego en el mismo artículo 27. La Nación que sucedió a la Corona Española en la propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional (es decir, del todo, del conjunto)

no pudo ser la Federación, que no existía en 1821, que apareció en 1824 y que desapareció durante las épocas de organización centralista. Otra vez, claramente, el dominio de las tierras y aguas de la Nación, en la oración anterior a la fracción I, es el dominio del todo, del conjunto, no de una de las partes de la Nación (Federación y Estados). La soberanía nacional a que se refiere el Artículo 39 no puede ser la federal ni la estatal, sino única y precisamente la de la Nación Mexicana, en otras palabras, la soberanía de la suma, del compuesto, del grupo total. Y lo mismo podemos seguir observando y probando en las demás disposiciones en que ocurren las palabras nación y nacional y específicamente en el Artículo 27, que es donde más las encontramos. En todos ellos designan al conjunto, al todo, a la Nación Mexicana, compuesta, como su organización jurídica y proyección internacional el Estado Mexicano, de la Federación y de los Estados-Miembros.

Por cierto que así lo afirma expresamente el Artículo 3o., cuando habla de "la educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios". En ningún caso es nación sinónimo ni equivalente de Federación o Gobierno Federal, ni puede tomarse esa palabra por éstas. El hecho de que tratándose de varios de los bienes que el Artículo 27 considera o declara propiedad de la Nación, quien pueda legislar sobre ellos sea el Poder Federal, no solamente no invalida ni contradice las afirmaciones anteriores, sino que las confirma y robustece. Los templos son propiedad de la Nación, pero la fracción II del Artículo 27 cuida de agregar "representada por el Gobierno Federal". El dominio directo de los minerales o sustancias que constituyan depósitos distintos de los componentes de los terrenos corresponde a la Nación, pero el Congreso de la Unión puede legislar sobre minería a virtud de la autorización expresa consignada en la fracción X del Artículo 73. Las aguas que enumera el párrafo quinto del repetido Artículo 27 son también propiedad de la Nación; sin embargo, la facultad de expedir leyes sobre su uso y aprovechamiento deriva de la fracción XVII del mismo Artículo 73. Por si quedaren dudas, en el caso correlativo a la imposición de modalidades a la propiedad, de la expropiación por causa de utilidad pública, el párrafo segundo de la fracción IV ha cuidado de puntualizar que dicha facultad corresponde tanto a la Federación como a los Estados "en sus respectivas jurisdicciones". Luego la imposición de las modalidades también podrá hacerse por ambos grupos de autoridades, cada uno dentro de la competencia que le corresponda, y la palabra Nación, una vez más, resulta no corresponder a la de Federación ni designar únicamente a ésta. Por último, aunque parezca que me ensaño con la versión que combato, el Artículo 121 aporta un argumento más, que será el final, al ordenar que "los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación". Como consecuencia, únicamente en relación con materias expresamente cometidas a la Federación, podrá ésta legis-



lar sobre determinados bienes. En todos los demás casos, debe ser la legislación local la que regule la propiedad y los otros derechos y concretamente la que podrá imponer modalidades en interés público, o regular el aprovechamiento de aquellos bienes que sean elementos naturales susceptibles de apropiación.

La razón que he tenido para refutar pormenorizadamente la tesis de que por Nación debe entenderse el Gobierno Federal, se encuentra en que esta peregrina idea se ha difundido entre nosotros. Ello se debe a que a partir de 1929 y a fin de cerrar el paso a varias leyes que expedieron algunos Estados, por ejemplo, como consecuencia del movimiento inquilinario que capitaneó Herón Proal en Veracruz, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en el sentido de que la facultad que otorga el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional a la Nación, ha de entenderse en el sentido de que toca exclusivamente al Congreso de la Unión expedir las leyes que impongan a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por lo cual las que dicten las Legislaturas de los Estados, contravienen dicho Artículo (Jurisprudencia Definida, Apéndices a los tomos L, XCVII y CXVIII... del Semanario Judicial de la Federación, tesis 161, 853 y 854, y Compilación de Jurisprudencia de 1917 a 1954, tesis 832 y 833).

A la Suprema Corte le hicieron eco algunos escritores, como los señores Germán Fernández del Castillo y Lucio Mendieta y Núñez, en sus obras "La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano y "El Sistema Agrario Constitucional". Sin embargo, en las ejecutorias de la Corte, así como en los dos libros que cito, no se encuentran argumentos ni semánticos, ni históricos, ni de otra clase, sino solamente la afirmación escueta en que se basan las resoluciones y que ya mencioné. Pero debe observarse que tal jurisprudencia ha desaparecido de la Compilación de ejecutorias de 1917 a 1965, publicada en este último año, y que tampoco figura en la Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes de 1966 a 1970, de Mayo Ediciones. La conclusión que creo haber fundado es que ni la agricultura ni la ganadería están sometidas a la acción del Gobierno Federal Mexicano, ni éste puede imponer modalidades a la propiedad privada, ni regular el aprovechamiento de los elementos naturales en general, sino únicamente en relación con las materias que la Constitución Política pone a su cargo. Pero es posible que, admitido lo anterior, se pregunte si dicho Gobierno no posee facultades sobre la economía o actividad económica en general, con la consecuencia de que a pesar de no estar mencionadas específicamente la agricultura y la ganadería, de todas maneras resulte que puede legislar sobre ellas.

La respuesta ha de ser negativa nuevamente. En efecto: el examen del Artículo 73 primero y del resto de la Constitución en seguida, revela que ésta no encomienda la economía o actividad económica a la Federación. Otro argumento, que corrobora al anterior aunque aquél baste

por sí solo, consiste en que la Ley Suprema sí permite al Congreso de la Unión legislar sobre diversas actividades económicas concretas, a saber: las relacionadas con hidrocarburos, la minería, la industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, y energía eléctrica (Artículo 73, frac. X); navegación marítima (fracción XIII); transportes y comunicaciones en vías generales y pesca que se efectúa en aguas de jurisdicción federal (fracción XVII); comercio exterior y transporte de toda clase de efectos en el interior de la República (Artículo 133). Por lo que aquí procede preguntar: ¿A qué viene la mención de las actividades económicas que enumero, si la economía, toda la economía, fuera de competencia federal? Aplicando las reglas lógicas y de interpretación jurídica de que "*omnis determinatio est negatio*", "*inclusio unius fit exclusio alterius*", "*qui dicit de uno, negat de altero*", no cabe sino una conclusión: que únicamente las actividades económicas expresamente nombradas por la Constitución están encomendadas a los Poderes Federales, pero que la economía en general y, por tanto, las restantes actividades económicas, se encuentran fuera de su competencia.

No obsta a mi aserto el hecho de que el segundo párrafo del Artículo 131 citado hable "de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país". Basta leer dicho párrafo para advertir que los actos que cito textualmente no constituyen otras tantas facultades que se otorguen en sí mismas ni independientemente, sino que marcan los fines para los cuales el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para "aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras". En otras palabras y aunque ello extrañe una repetición: la facultad que la Constitución menciona y que se puede delegar en el Ejecutivo es la de expedir y modificar las tarifas de exportación e importación: la regulación de la economía y de la estabilidad de la producción no representa facultades que se atribuyan al Congreso o que se considere que éste posee (como sí dispone en cambio del poder de regular el comercio exterior, como consecuencia de que el Gobierno Federal es el representante del Estado Mexicano en las relaciones con los demás países), sino las finalidades, los propósitos, para conseguir los cuales se autoriza esta delegación de facultades legislativas al Ejecutivo.

Este es el momento, también, de puntualizar que el hecho de que la economía del país no sea atribución del Gobierno Federal, no significa que la Constitución no encomienda a éste diversos fenómenos económicos o con importantes repercusiones sobre la economía. Desde luego y aunque ello pertenezca a otro orden de ideas, recuerdo que en el Distrito Federal no rige la delimitación de competencias que instituye la Constitución, sino que en esta entidad y a diferencia de los Estados, el Congreso



de la Unión en funciones de legislatura local, puede legislar en toda clase de materias, naturalmente que con las limitaciones y dentro de las directivas que se desprendan de otras partes de la Ley Fundamental (Artículo 73, frac. VI); en contra, Herrero Lasso, Estudios Constitucionales, México, 1940, en un artículo que no redarguyo porque fue producto circunstancial del conflicto religioso y por respeto y cariño para quien fue mi maestro). Y pasando a los fenómenos a que aludo arriba, menciono: la legislación en contra de los monopolios y en favor de la libre competencia, la cual únicamente podrá expedir el Congreso Federal en relación con las materias y actividades de su competencia (Artículo 28); los correos, telégrafos y radiotelegrafía, que son actividades económicas monopolizadas por el Gobierno General (mismo artículo); la acuñación de moneda y la emisión de billetes de banco (mismo artículo); las marcas y patentes (mismo artículo, y 73, frac. X y 89, frac. XV, en el concepto de que no menciono los derechos de autor porque en mi concepto es dudoso que la Federación pueda legislar sobre ellos); la facultad impositiva y la de expedir un Presupuesto de Egresos (Artículo 73, frac. VII y XXIX y 74); y el crédito público (Artículo 73, frac. VIII).

Se notará que en lo anterior no he nombrado al comercio, sobre el cual el Artículo 73, frac. X que sí he invocado, permite al Congreso de la Unión expedir leyes, siendo así que uno de los temás del proyecto de ley en estudio es la comercialización pecuaria y que su Artículo 3o., frac. VII enuncia como uno de sus objetivos "regular la comercialización de especies, productos y subproductos pecuarios, para procurar el establecimiento del mercado nacional".

No lo he hecho en el Segundo Curso de Derecho Administrativo que profeso desde 1936 en la Escuela Libre de Derecho, he enseñado que las facultades del Gobierno Federal en materia de comercio se contraen al derecho privado mercantil. En 1945 formulé un estudio sobre el particular que se publicó en la Memoria de la Tercera Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados (México, 1945, tomo I, págs. 192 a 209) y en la Jus (tomo XIII, número 73, pág. 387). En él llegué a la conclusión de que la fracción X del Artículo 73 concede "autorización para legislar sobre derecho mercantil, esto es, para dar leyes sobre relaciones jurídicas privadas exclusivamente, no leyes de derecho público. En consecuencia, en México el Gobierno Federal no posee facultades administrativas sobre el comercio en general, sino únicamente sobre el comercio entre los Estados y sólo en cuanto trate de impedir las restricciones que lo obstruyan" (Memoria, t. I, pág. 209). En una segunda parte que no he llegado a publicar, me proponía yo explorar qué debe entenderse por leyes de derecho público y por facultades administrativas, así como hacerme cargo de lo dispuesto por el Artículo 131 Constitucional, en la parte en que concede a la Federación "la facultad privati-

va de... reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia..."

Aunque en 1945, redacté una primera versión de dicha segunda parte, me convencí de que la explicación que ofrecía yo de la diferencia entre el derecho público y el privado no era sostenible. Por ello y porque se trata de un problema muy difícil y sobre el cual reina la mayor confusión y disparidad en la doctrina, no he llegado a escribirla de nuevo, pero proyecto hacerlo este año.

En cuanto a la otra cuestión, no ofrece mayor dificultad. Circulación es la acción de circular y este verbo significa andar o pasar de un lugar a otro, moverse, ir y venir. Circulación es, pues, sinónimo de tránsito, paso, movimiento, transporte y así nos lo confirma el artículo 117, frac. IV y V, de la Constitución que fue reformado el 1o. de mayo de 1896, al mismo tiempo que el 131 (en la Constitución de 1857, 111, frac. IV y V y 124 de la que pasaron sin cambio a la vigente de 1917), al hablar de "tránsito de personas o cosas" y de entrada y salida de ninguna mercancía nacional o extranjera. Si, pues, el Gobierno Federal no posee facultades de derecho público sino de derecho privado sobre el comercio en general, en cambio está sometido a su imperio la circulación, esto es, el movimiento material de toda clase de efectos, o sea de cosas, de artículos de comercio. Y dicho movimiento puede reglamentarse o sea sujetarlo a reglas y hasta prohibirlo, ambas cosas por motivos de seguridad o de policía. Podrá, por tanto, expedir leyes que fijen las condiciones para que tenga lugar el movimiento de reses, de otras especies pecuarias, e inclusive que lo prohíba tratándose de ciertos animales (por ejemplo, toros bravos) o de determinados bienes (como las carnes descompuestas o procedentes de animales enfermos). Y como la palabra policía, que designa el otro motivo de las reglamentaciones o incluso prohibiciones es muy amplia, y comprende todas las medidas preventivas de actos que puedan alterar o afectar el orden, la seguridad, la tranquilidad, la moralidad y hasta la comodidad generales (Novissimo Digesto Italiano, volumen XIII, voz polizia) es obvio que las autoridades federales dispondrán de poderes muy amplios sobre la circulación de toda clase de efectos en el interior de la República (como ya los tienen sobre el comercio exterior), claro que en uno y otro casos dentro de las prescripciones y limitaciones que sean aplicables de acuerdo con el resto de la Constitución.

Como es de menor interés me referiré brevemente a un punto secundario, como es la prohibición en el Artículo 14 del proyecto, de que los extranjeros y las sociedades mexicanas que no incluyan la cláusula de exclusión de extranjeros sean propietarios o explotadores de corrales de engorde. En mi opinión, esta disposición es inconstitucional porque la Ley Suprema extiende a "todo individuo", no solamente a los mexica-



nos, las garantías que otorga; porque el artículo 33 repite que los extranjeros tienen derecho a dichas garantías, claro que con las excepciones y restricciones que establece la Constitución, como en el mismo artículo 33, en el 9o., y en el 27; porque tratándose de la adquisición del dominio de tierras, aguas y sus accesiones, y de la obtención de concesiones, el único requisito que exige la Constitución a los extranjeros consiste "en que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos". Por tanto, las leyes secundarias no pueden añadir otras condiciones ni prohibiciones, porque cuando la Constitución prohíbe, prohíbe el máximo, y cuando concede, concede el mínimo (Rabasa, Apuntes de Derecho Constitucional, Escuela Libre de Derecho, 1927-1928. También en Antología de Emilio Rabasa, México, 1969, tomo II, pág. 544). Además, el Artículo 32 Constitucional ha cuidado de especificar los casos en que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, de lo cual se desprende que en todos los demás no es posible discriminarlos, para usar un neologismo de moda. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia ha asentado jurisprudencia en el sentido de que las leyes sobre profesiones no pueden impedir a los extranjeros el ejercicio de éstas por su calidad de tales y es evidente que dicha jurisprudencia es aplicable a otras actividades por analogía (o incluso por mayoría de razón), como la engorda de ganado.

5.—Si no de tanta importancia para el asunto que nos ocupa como la indicación de aquellos asuntos y actividades que la Constitución no atribuye y, por consiguiente, no permite realizar al Gobierno Federal, sí reviste mucho interés el señalamiento de las materias y ramos que pone a su cargo y en que, por tanto, podrá legislar y desarrollar una acción administrativa. Naturalmente me concreto a aquellos que tienen relación con el proyecto de ley pecuaria y con los objetos, actividades y personas a que se aplicaría tal ordenamiento.

En primer lugar debe mencionarse que la propiedad que el primer párrafo del Artículo 27, en una declaración de carácter histórico nos recuerda que corresponde originariamente a la Nación (como sucesora de la Corona Española y ésta de la Corona de Castilla) se concreta en los terrenos baldíos, respecto de los cuales el Artículo 73 faculta al Congreso de la Unión "para fijar las reglas a que deba sujetarse" su ocupación y enajenación, así como su precio (frac. XIX). Incidentalmente rememoraré cómo el sentido amplio de la palabra Nación, comprensivo tanto de la Federación como de los Estados miembros de aquélla, provocó una larga controversia acerca de la jurisdicción sobre los terrenos baldíos, es decir, de los que habiendo pasado a la Nación, no se habían reducido a propiedad privada. Opino con Pallares que no habiendo la Constitución de 1824 dado facultades al Congreso General para legislar

sobre baldíos, quedó la materia reservada a los Estados (con la salvedad de las épocas de Centralismo), hasta que la Constitución de 1857 vino a zanjar la cuestión en los términos que pasaron a la Ley Fundamental vigente (Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano, México, 1897; Artículos 72, frac. XXIV de la Constitución de 1857; y 73, frac. XIX de la Constitución de 1917). De todas maneras, queda mencionada una materia en que el Gobierno Federal sí tiene competencia y que se relaciona con la agricultura y la ganadería.

Otro campo en que puede actuar el Gobierno Federal es el relativo a restitución o dotación de ejidos con las tierras y aguas suficientes para constituirlos, en que el Artículo 27 no solamente le da intervención, sino que ordena la creación de una dependencia del Ejecutivo Federal y erige al Presidente de la República en suprema autoridad agraria (fracciones XI, inciso a) y XIII). Aunque la Constitución no es explícita por lo que se refiere a las leyes reglamentarias que menciona la fracción XVI del referido artículo 73, la confirmación del Decreto de 6 de enero de 1915 por el texto primitivo del precepto y el hecho de que desde 1917 se haya legislado por el Congreso de la Unión en materia agraria, conduce a considerar que se encuentra dentro de la competencia de la Federación. Por tanto, debe concluirse que el Congreso de la Unión puede legislar sobre los ejidos, las tierras y aguas que se les destinen o que abarquen, la pequeña propiedad agrícola o ganadera exceptuada de afectación y definida por la fracción XV del Artículo 27, y sobre las demás materias relacionadas con otras disposiciones del propio precepto, que no nombro expresamente porque no se me ocurren.

Una tercera materia federal, de evidente trascendencia para las empresas agrícolas y ganaderas y para la explotación de la ganadería, la constituyen las leyes que el Artículo 73, frac. XVII permite al Congreso expedir sobre uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal. Su importancia es tanto más grande cuanto que el Artículo 27 en su párrafo quinto, declara propiedad de la Nación a prácticamente todas las aguas y corrientes de algún valor o interés. Las aguas no incluidas en la enumeración que hace, que considera como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en que se encuentren sus depósitos, resultan de muy escasa utilidad, y aun el aprovechamiento de ellas previene que se considerará de utilidad pública y que quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados, cuando se localizaren en dos o más predios.

Todavía otras materias de competencia federal que se relacionan o pueden influir sobre la crianza y explotación de las especies pecuarias y de sus productos y subproductos, son: las contribuciones que se impongan a fin de cubrir el Presupuesto de Egresos federal (fracción VII, del Artículo 73) y que no está prohibido que recaigan sobre la ganadería; el crédito a la agricultura y la ganadería a través de la legislación sobre



instituciones de crédito (fracción X); la colonización (fracción XVI); la salubridad general de la República (misma fracción). El Código Sanitario vigente, de 26 de febrero de 1973, se limita a hablar de la tenencia, el uso o el aprovechamiento de animales cuando sean fuente de infección en el caso de zoonosis, huéspedes intermediarios o vehículos que puedan contribuir a la diseminación de enfermedades transmisibles al hombre, sus productos y subproductos (Artículos 117 y 120). Los Códigos anteriores, con más claridad, se ocupaban de las enfermedades de los animales transmisibles a la especie humana, y de las nocivas que sin ser directamente transmisibles pudieran causar estados patológicos. Prosiguiendo con la enumeración tenemos los transportes en vías generales de comunicación (fracción XVII), materia que se sobrepone parcialmente con la ya discutida a propósito del Artículo 131; las pesas y las medidas (fracción XVIII); la educación y la posibilidad de establecer escuelas federales en toda la República (Artículos 30. y 73, fracción XXV); y las leyes sobre el trabajo (Artículo 123).

6.—No estaría completo este estudio si no discutiera yo, con la brevedad necesaria, otras facultades que es posible que se aduzcan en favor de que el Gobierno Federal legisle sobre las especies pecuarias y demás asuntos que propone el proyecto relativo. Ello sería producto de ignorancia porque la verdad es que en absoluto se pueden traer a colación a fin de fundar la constitucionalidad del proyecto en cuestión.

Aludo a las llamadas facultades implícitas, de las que ofrecí ocuparme en el momento oportuno. Derivan estas facultades de la autorización que consagra el Artículo 73 en su fracción XXX y final, al Congreso de la Unión, "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores", es decir, las consignas en las 29 fracciones anteriores, "y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Desde luego debe advertirse que las facultades de que trato no solamente no derogan ni modifican el principio fundamental del Artículo 124, sino que lo confirman, toda vez que se hallan expresamente declaradas en la Constitución. En seguida, que no estamos en presencia de poderes "substantivos e independientes" (Rabasa, *El Juicio Constitucional*, México, 1919), sino de facultades subordinadas, puramente mediales (si se me permite el neologismo) o instrumentales, es decir, que deben estar en relación de medio a fin con otra facultad concedida a la Federación, para cuya ejecución o realización sean necesarias. Como especifica Tena Ramírez, las facultades implícitas requieren para su otorgamiento: "1o. La existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercitarse; 2o. La relación de medio necesario a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda" (obra citada, párrafo 38).

Ejemplificando a fin de hacer más claro lo anterior, agregaré que como el Congreso General tiene facultades para regular el aprovechamiento de las aguas federales, podrá dar también una ley sobre pesca en las mismas, como en la realidad lo ha hecho. En cambio, no puede legislar sobre la pesca en sí misma, ni, por tanto, en la que se efectúe en aguas de propiedad particular. Y semejantemente, el Congreso no goza de poder para expedir una ley forestal o de bosques (como también lo ha hecho inconstitucionalmente), pero sí puede dar reglas sobre la explotación de los árboles y demás especies forestales que se encuentren en los montes y otros terrenos que sean de su propiedad.

Y pasando a la ganadería, con las explicaciones anteriores se ve con claridad que las facultades implícitas no pueden dotar a la Federación de una facultad autónoma, principal, que la Constitución no le confiere en forma expresa. Simplemente podrían supuesta esa facultad en sí misma, habilitar al Gobierno Federal de los medios necesarios para desarrollarla con efectividad y eficacia. Por ejemplo, definir los delitos y faltas que pudieran cometerse en materia ganadera; determinar los tribunales y autoridades administrativas que conocerían de ellos; y establecer los procedimientos con arreglo a los cuales se juzgarán y castigarán.

7.—En mi personal opinión, ha quedado fundada debidamente la opinión que expresé al principio de este dictamen. El proyecto objeto de él es claramente contrario a la Constitución. Salvo en algunos casos que resultan de las explicaciones que he dado sobre facultades de que goza la Federación, en todos los demás, es decir, en general, en su mayor parte, el proyecto contiene una serie de extralimitaciones de la autoridad federal, de invasiones en la esfera de acción reservada a los Estados. Si llega a ser Ley, ésta vulneraría o restringiría la soberanía de dichas partes componentes de la Federación, por lo que en contra de ella y de los actos tendientes a su aplicación, procederá el juicio de amparo en todos los casos en que se cause agravio a un particular (Artículo 103, frac. II y 107, frac. I y siguientes). Pero es prematuro tratar de estas posibilidades de defensa. Como funcionarios públicos, el Presidente de la República, los diputados y los senadores al Congreso de la Unión, están obligados a cumplir la protesta que presentaron antes de tomar posesión de sus cargos, de guardar la Constitución que es la ley suprema de toda la Unión (Artículos 128 y 133). Por ello esperamos que desistirán del proyecto tan amenazador y peligroso desde otros puntos de vista, y que éste no se convertirá en ley.