REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS

ESCUELA LIBRE DE DERECHO

AÑO 4 NUMERO 4 MEXICO 1980

ESCUELA LIBRE DE DERECHO

CURSOS DE ACTUALIZACION

1980-1981

Invierno 1980

Derecho bursátil

Administración pública

Primavera 1981

Régimen jurídico del Distrito Federal

Derecho Mercantil

Derecho Procesal

Quiebras y suspensión de pagos

Informes

Escuela Libre de Derecho

Dr. Vértiz No. 12

Teléfonos: 588-02-11

588-71-94

ESCUELA LIBRE DE DERECHO

REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS

Año 4 Número 4

MÉXICO 1980

SEC. TOPOGRAFÍCA
No. ADQUISICIÓN
DONACIÓN ( )
COMPRA ( )
ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

Escuela Libre de Derecho.

Junta Directiva:

Lic. José Gómez Gordoa *Rector*
Lic. José Luis de la Peza
Lic. José Cándano
Lic. Mauricio Oropeza

Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Consejo Editorial:

Directores:

Lic. Elisur Arteaga Nava
Lic. Josette Serrato de García

Vocales:

Lic. Fauzi Hamdan Amad
Lic. José A. González Fernández
Lic. Eduardo de Ibarrola
Lic. Laura Trigueros

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. Vértiz No. 12, México 7, D. F.

Certificado de Licitud de Título No. 092.
Certificado de Licitud de Contenido No. 051.
Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Secretaría de Gobernación.
Reserva de derechos al uso exclusivo del título. No. de inscripción 526-79.
Registro Público del Derecho de Autor.

CONTENIDO

Pág.

5 *Contenido*

9 *Presentación*

11 *Doctrina I*

13 *F. Javier Gaxiola Jr.*
El juicio Constitucional por invasión de Jurisdicciones.

33 *Fernando Yllanes Ramos*
La Organización Internacional del Trabajo.

49 *Alberto Vázquez del Mercado*
Teoría de la representación de las obligaciones.

59 *Gustavo R. Velasco*
¿Tiene el Gobierno Federal facultad para legislar sobre la ganadería?

75 *Roberto Núñez y Escalante*
Régimen jurídico internacional que concedería el máximo valor y la máxima protección a los derechos humanos.

81 *Ramón Sánchez Medal*
La verdadera naturaleza jurídica del fideicomiso mexicano.

97 *Manuel Ruiz Daza*
La inexistencia agraria.

137 *Íñigo Laviada A.*
Prácticas ilegales e inconvenientes en la constitución de sociedades anónimas y en sus reformas. (Segunda parte).

177 *Humberto Ruiz Quiroz*
El contrato de fianza no es accesorio.

183 *Antonio Beristáin*
La criminología comparada y su aportación a la política criminal: una reflexión tercermundista.

189 *Elisur Arteaga Nava*
Las conjuraciones. Una interpretación política de la constitución. (Segunda parte) La Rama Judicial.

213 *Mauricio Oropeza y Segura*
Reflexiones en torno a la historia del Derecho Constitucional Mexicano.

231 *Josette Serrato Combe*
Las garantías en los contratos de crédito.

249 *Fernando A. Vázquez Pando*
En torno al arrendamiento financiero.

291 *Antonio Rojas Vargas*
Léxico de la delincuencia en México.

313 *Jorge Witker*
Los modelos neoliberales de comercio internacional y la internacionalización del capital en América Latina. El caso chileno.

329 *Héctor Hernández*
Estructura del comercio exterior de México.

337 *Fauzi Hamdan Amad*
El Referéndum: Institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse su aplicación al Distrito Federal, sino hacerlo extensivo al ámbito federal.

353 *Jorge Adame Goddard*
La crítica a la Constitución Mexicana de 1857 hecha por los católicos conservadores durante los años de la república restaurada 1867-1876.

371 *Manuel López Medina*
Investigación y difusión jurídica en la Escuela Libre de Derecho (1912-1980).

471 *Lic. Eduardo Johnson*
Lic. Óscar Narváez
Régimen legal contable en nuestro país.

487 *Eduardo de Ibarrola*
La validez de las circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público relativas al Impuesto al Valor Agregado.

495 *Ramón Concha Malo*
El contrato de seguro, sus diversas especies y el procedimiento para su cobro (ensayo).

521 *Jaime del Arenal Fenochio*
Los Abogados en México y una polémica centenaria (1784-1847).

557 *Víctor Manuel Montoya Rivero*
Francisco José Ibáñez Rivero
Los planes parciales en la legislación urbanística del Distrito Federal.

593 *Doctrina II*
Sección Especial.

595 De la Administración Pública Federal.

597 *Lic. Godolfino Juárez*
La sectorización de la administración pública federal.

637 *Omar Guerrero*
La administración pública presidencial.

655 *José Antonio González Fernández*
La reforma administrativa y las atribuciones jurídicas de los coordinadores del sector.

699 Novedades Legislativas.

783 Sección de Jurisprudencia.

785 *Raúl F. Cárdenas*
Conclusiones de la defensa en el proceso seguido al licenciado Alfredo Ríos Camarena.

847 *Reseñas Bibliográficas.*

865 *Miscelánea.*

867 *Antonio Hernández Gil,* catedrático español de Derecho Civil en la ELD. (Visita).

871 Acuerdo de colaboración Facultad de Derecho de Sevilla y Escuela Libre de Derecho.

875 *Indice por autores.*

La publicación periódica significa un proceso de renovación continuado, un compromiso constante, una responsabilidad compartida. Con la satisfacción de contribuir, así sea en parte, al progreso y avance de la ciencia jurídica, sale a la luz este cuarto número de la revista "Investigaciones Jurídicas".

La revista es el resultado agregado del esfuerzo de un grupo de personas; refleja, como obra del ser humano, la evolución y búsqueda del perfeccionamiento. Así, en este número se han estructurado las distintas secciones que en números anteriores aparecían como artículos aislados, y, por vez primera, se utiliza como medio para dar a conocer acontecimientos especiales en los cuales participa la Escuela Libre de Derecho. Las secciones son: Doctrina, Novedades Legislativas, Reseñas Bibliográficas y Noticias.

Como en ocasiones anteriores, agradecemos a los investigadores sus valiosas colaboraciones, reiterándoles la invitación a continuar en este esfuerzo común; a los ex alumnos, un atento llamado a la participación.

José Gómez Gordoa
Rector

DOCTRINA I

EL JUICIO CONSTITUCIONAL POR INVASIÓN DE JURISDICCIONES
(Fracs. II y III, Art. 103 Const.)

F. Javier Gaxiola, Jr.

Nota Introductoria

Mi amigo el señor Lic. Elisur Arteaga me pidió, para publicar en la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, un trabajo poco conocido de mi padre y que escribiera unas notas alusivas. Acepté con agradecimiento del que aquí dejo constancia.

Seleccionar el trabajo no fue difícil. Me pareció que era indicada su tesis profesional, mencionada especialmente por el jurado ante el que sustentó su examen y publicada como sobretiro de la Revista jurídica de la Escuela Libre de Derecho en el número de mayo y junio de 1922.

Escribir las notas me enfrentó a uno de los momentos más difíciles que he tenido con la pluma. ¿Puede escribirse sobre un autor y una obra sin enjuiciarlo? ¿Puede haber la necesaria libertad de juicio cuando se hace referencia al padre, al amigo, al socio, al mentor, al Jefe, —así lo llamaba yo y como tal y lleno de comprensión lo recordaré siempre— al maestro. Con estos antecedentes ¿puede haber imparcialidad para comentar su obra? ¡Definitivamente no! Soy parcial y por ello estoy limitado en el elogio y en la crítica. Sirva ello de punto de equilibrio.

Nació mi padre, don Francisco Javier Gaxiola Zendejas, en Toluca, el 6 de septiembre de 1898. Hijo primogénito y llevando el mismo nombre de su padre, por muchos años de su vida substituyó el apellido materno por "Jr.", para indicar que era el más joven de ellos dos. Como lo dijo en sus Memorias, perteneció a una familia que "racial, cultural e ideológicamente es mexicana de los cuatro costados; producto del medio, de las luchas tradicionales y de la combinación de sangre y de creencias". En ella se crió: "típico de la clase media mexicana: Vivíamos con holgura pero sin derroche; fieles a nuestras modestas tradiciones; con el culto reverencial a nuestros seres queridos y con íntimo orgullo de haber nacido y de ser profunda y arraigadamente mexicanos". Lo supo transmitir a su hijo y a sus nietos. Casó con mi madre, doña Clotilde Ochoa, su eterna novia, el 28 de junio de 1924 y con lo natural en un matrimonio normal vivieron felices, en la posición social que correspondía a las más altas posiciones públicas y profesionales que él alcanzó.

De la adversidad sacaron experiencias constructivas, sabiduría; superaron todas las situaciones que enfrentaron juntos y sólo a una, la muerte de mi madre, no logró sobreponerse mi padre. Juntos me educaron y participaron en la educación de mis hijos. Juntos compartieron el amor paternal que por igual tuvieron para mi mujer y para mis hijos.

Cuando cumplí 15 años me hizo el mejor regalo que un hombre puede recibir: Un Decálogo, el mío, que condensa los conocimientos, las experiencias y los propósitos de él. Desde entonces lo he aplicado, siempre lo he valorado, pero ahora, a 40 años de distancia y cuando definitivamente me falta su presencia material, sé que las diez normas de conducta que me dejó traía implícita una más que no escribió porque nunca fue vanidoso, pero que se podría expresar así "Este soy yo, sigue mi ejemplo". Porque conforme a sus reglas, Francisco Javier Gaxiola Jr., amó a su patria, la sirvió constructivamente y la defendió; fue modesto sin sentirse inferior; abrió su espíritu a los cuatro vientos del amor, la experiencia, el optimismo y la solidaridad; tuvo a la verdad como estrella polar de su vida; luchó con valor para vencer en ella y entendió que hay más satisfacción en dar que en recibir. Al joven de 15 años le dijo que sus padres serían sus mejores amigos. El hombre de 55 años puede decir ahora que su padre fue su mejor amigo y que lo son sus hijos.

Murió en la ciudad de México el 3 de agosto de 1978, hace hoy precisamente dos años. Vive en mi pensamiento. ¡Descansa en paz!

De su vida profesional, docente y de servicio público —y advierto que intencionalmente me confío y limito al recuerdo— cabe decir que fue un estudiante que se distinguió en los distintos grados tanto por las calificaciones de las que quedan las constancias escritas, el mejor de su generación, como por su alegría, bonhomía y amistosa comprensión, de las que me hablaron sus compañeros y todavía comentan quienes fueron amigos de él y de los que yo me precio serlo: Javier Piña y Palacios, condiscípulo del primer año de primaria y de todos los estudios superiores; Jaime Pons y Germán I. Roth, con quienes jugó de niño en Toluca y asistió al Instituto Científico y Literario; Adolfo Vázquez Vivanco, en la Escuela Libre de Derecho. Todos ellos sus amigos hasta su último día.

En su vida profesional, en la docencia y en la de servicio público podríamos marcar épocas. Siempre fue abogado, siempre pensó en el interés nacional; algunas veces, la mayor parte del tiempo, como defensor de sus clientes; otras, el menor tiempo, en los cargos públicos; otras más en la docencia; en los últimos años de su vida como defensor de la profesión. Siempre respetando y fundándose en el Derecho.

Al recibirse el 15 de abril de 1922, se convirtió en socio del Despacho que hasta entonces era sólo de su padre y que como asociación profesional subsiste hasta la fecha con su hijo y sus nietos. Se inició

también como profesor de legislación social en nuestra Escuela Libre de Derecho, impartiendo lo que ahora son clases de Economía Política, Sociología y Derecho del Trabajo. Con paréntesis de servicio público siguió ejerciendo hasta su muerte. Su asesoría y consejo nunca se limitó a sus conocimientos legales; siempre participó a sus clientes y amigos de todas sus experiencias y recursos y le correspondió, como abogado, presidir e integrar muchos Consejos de Administración de instituciones de crédito y empresas industriales y comerciales.

1929 fue propiamente el año de su inicio en la alta función gubernamental al ser nombrado Secretario General de Gobierno y actuar como Gobernador interino del entonces Territorio Norte de la Baja California. Después, habrían de seguir asesorías, la presidencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la Secretaría Particular de la Presidencia, en el periodo del Presidente General Abelardo L. Rodríguez, de quien fue amigo, consejero, abogado y apoderado hasta que éste murió. Cuando el Callismo probó el acíbar, se mantuvo leal: fue abogado defensor del General Calles, a quien acompañó en la audiencia en el Juzgado de Distrito y en los momentos más difíciles escribió y publicó un libro: "El Presidente Rodríguez". "Por Encima de las Conveniencias de la Política las Imposiciones del Deber". El sexenio lo dedicó, además, a otro intermedio profesional y a su término, fue designado Secretario de la Economía Nacional por el Presidente General Manuel Ávila Camacho, cuando la Segunda Guerra Mundial, cargo que implicó presidencias de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Nacional Distribuidora y Reguladora, Consejo Nacional de Economía y participación en la Junta de Bienes, Propiedades y Negocios del Enemigo, en los Consejos del Banco Nacional de Crédito Agrícola y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, así como arreglos de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos de América, entre otras funciones.

Después de varias renuncias no aceptadas por el Presidente de la República, el 1o. de julio de 1944 entregó la Secretaría de la Economía Nacional para dedicarse de lleno a su pre-candidatura al Gobierno del Estado de México, ilusión que abrigó y no llegó a realizar porque distinguido hombre público de muchas cualidades, nunca fue político.

Volvió para siempre al ejercicio profesional por 34 años que le quedaron de vida y, de ellos, dedicó la mitad a las asociaciones profesionales de abogados. Fue Presidente, muchas veces reelecto, del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México; Vicepresidente de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y legislación correspondiente de la Real de Madrid; Co-Presidente de la International Bar Association y miembro de su Junta Directiva; miembro de Honor del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Organizó series de conferencias, sustentó algunas y no

volvió a la cátedra porque ya no se identificó con los estudiantes del momento.

Así, consulta tras consulta, estudio tras estudio, consejo tras consejo, dictamen tras dictamen, dedicación y trabajo constantes, terminaron casi coincidentemente su vida profesional y su vida misma.

En cuanto al estudio que se reimprime en la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, escrito por un joven estudiante de 23 años y a 58 de distancia, sigue siendo actual y substancial.

Sus conceptos sobre soberanía; la realización del Derecho como fin supremo y único del Estado; la idea de la Constitución, organizadora del Estado, expresión de la voluntad del pueblo, distribuidora y limitadora de "las competencias de los órganos que han de ejercer el poder político para realizar el orden jurídico"; la admisión de su insuperabilidad y de su inviolabilidad; el sistema federal; la afirmación de que es impropio seguir dando a los Estados el título honorífico de soberanos porque son componentes de una federación y sólo "el Estado único es omnicomprensivo, exclusivo y permanente", características que no pueden tener sus partes integrantes; la explicación de la existencia de poderes coexistentes "por la teoría que niega la soberanía como atributo esencial del Estado y sólo le concede el poder político y la fuerza coercitiva necesaria para realizar el orden".

Las Fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución, a las que considera, ser en el fondo, como "la llave del sistema de gobierno federal y la única posibilidad de su existencia... que no son el valuarte de una soberanía que no puede existir, sino que garantizan la posibilidad permanente del Estado federal, permitiendo el desarrollo armónico de los dos gobiernos que dentro de él existen..." No pensaba, como los Constituyentes de 1856 cuyo error se llegó a consagrar, que sólo se trataba con su artículo y sus diversas fracciones "de proteger al individuo contra las arbitrariedades y las invasiones de un poder siempre despótico". Con apuntamientos históricos como base de sus criterios doctrinales contradijo y destruyó la idea entonces prevaleciente de que "para que el amparo basado en las fracciones II y III del hoy artículo 103 proceda y prospere, se hace necesario probar la existencia de una violación de los derechos individuales garantizados por la Constitución".

Se pensaba que la fracción del artículo 73 relativa a las facultades implícitas significaba solamente atribuir al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre las materias expresamente consignadas en el texto constitucional como de la competencia de la Federación. Y respondió la tesis de Gaxiola a la necesidad de precisar su alcance, "de fijar su extensión, no como una restricción a las actividades del legislativo, sino como una nueva facultad coextensa expresamente concedida, que justifica el principio de que en el sistema federal todo, absolutamente todo, hasta lo implícito, descansa en una enumeración precisa de facultades".

En fin, que como el lector podrá apreciarlo se trata de un estudio claro, conciso, preciso, profundo, que responde a las cualidades, que, como escritor, creo que tuvo mi padre; que auténticamente sentó una tesis y que todavía tiene vigencia. Pienso que a casi doce lustros de haber sido escrito, el Juicio Constitucional por Invasión de Jurisdicciones, es una tesis que auténticamente responde a su carácter, de la que nunca tuvo por qué avergonzarse ni desdecirse su autor y de la que seguimos orgullosos y satisfechos sus descendientes.

Muchas gracias Profesor Elisur Arteaga, muchas gracias Escuela Libre de Derecho, por haberme puesto en este compromiso dándome esta gran oportunidad. Muchas gracias, Jefe, por haberme dado otra vez elementos y extraordinario material.

Amomolulco, Méx., 3 de agosto de 1980
F. Javier Gaxiola O.

EL JUICIO CONSTITUCIONAL POR INVASIÓN DE JURISDICCIONES

(Fracs. II y III, ART. 103 Const.)

Tesis que para su examen de Abogado
en la Escuela Libre de Derecho presentó F. JAVIER GAXIOLA, JR.,
mencionada especialmente por el Jurado.

La elaboración de cualquier teoría de derecho político impone la necesidad de precisar el concepto de soberanía, que en sus orígenes históricos fue una doctrina esencialmente política, condensada tardíamente en una concepción jurídica de carácter positivo; y como quiera que este estudio ha de versar sobre materias de aquella naturaleza, debo antes que nada establecer de una manera expresa el principio fundamental que ha de servirle de base.

Históricamente considerada, la soberanía que nació en la Edad Media como producto de la lucha entre el Estado –que tendía a afirmar su poder– y la Iglesia y los señores feudales que se lo disputaban, fue el arma enconada de una contienda varias veces secular y de aquí que su desarrollo se identifique con una polémica de carácter político, que tendiendo a afirmar la extensión gradual del poder laico, negaba la posibilidad de la existencia de otro superior o siquiera igual a él mismo. "El poder absoluto y libre de toda ley sobre ciudadanos y súbditos, implica la negación de todo lo que quería afirmarse como un poder inde-

pendiente sea encima, sea al lado, sea dentro del Estado mismo: del poder soberano del Papa, del Imperio, de los Estados. El Estado tiene un poder soberano, lo que significa que es pura y simplemente independiente de todo otro poder. Esta proposición no dice lo que es el Estado esencialmente, sino más bien lo que no es"[1] y es por ello que el concepto de soberanía, que era su atributo esencial, fue hasta entonces negativo y no vino a constituir (en el fondo) sino un comparativo en el mundo de la política.

Fue necesario que el poder laico venciera en la lucha y que una vez afianzado el concepto del Estado, se buscara su fin que no puede ser otro que la realización del derecho, y ya entonces la doctrina de política se convirtió en jurídica y en ella se basa el desarrollo del Derecho Constitucional moderno.

Efectivamente, si el fin supremo y único del Estado es la realización del derecho, ya la soberanía no podía ser un concepto absoluto, sino más bien un poder jurídico que supone la existencia de una organización definida y de un estatuto que limite su ejercicio. No se trataba ya de negar la existencia de cualquier poder independiente fuera del Estado, sino de saber cómo había de realizar éste el derecho; y entonces el concepto, absoluto dentro del orden jurídico, quedó reducido a la facultad que tiene el Estado de elegir la forma de cumplir con su fin único; la doctrina de la soberanía fue enteramente formal, y desechando cualquiera idea de anarquía, posibilidad de hecho que supone la inexistencia del Estado, quedó precisada como la facultad de determinarse a sí misma, distribuyendo y limitando las competencias y el ejercicio del propio poder.

Así concebida, la soberanía es lógicamente un superlativo que no admite ni aumentos ni reducciones y que tampoco existe fragmentaria, disminuida, limitada o relativa, caracterizándose por la permanencia de las limitaciones que impone al poder del Estado.

Sentado este principio general, veamos qué cosa es una constitución y cuál es su naturaleza, dentro de los sistemas necesariamente rígidos en un gobierno federal como el nuestro.

La constitución organiza el Estado, y como expresión de la voluntad del pueblo, distribuye y limita las competencias de los órganos que han de ejercer el poder político para realizar el orden jurídico. Una constitución escrita es, pues, la expresión única y exclusiva de la soberanía y si ésta como superlativa es insuperable e inviolable, la fuerza del silogismo nos lleva a admitir la insuperabilidad y la inviolabilidad de aquélla.

Este es el origen sencillo y claro de la doctrina de la supremacía constitucional, que para su desarrollo práctico necesitaba establecer de una

[1] Jellinek. «El Estado Moderno y su Derecho». T. II, páginas 97 y 98.

manera expresa el carácter fundamental del estatuto organizador e imponer la obligación de ajustarse a él en todos los casos y en todas las circunstancias; y como su aplicación requería la existencia de un órgano encargado de ejecutar el principio, se encomendó la función al Departamento Judicial convertido así del más débil y menos respetable, según la frase de Montesquieu, en el guardián de la soberanía y en el mantenedor de la inviolabilidad de la constitución.

Escueta y descarnada, ésta es la teoría del juicio constitucional que nacida en las doctrinas del Justicia Coke, había de encarnar el esqueleto rígido de la constitución americana en las opiniones del Presidente Marshall y crear el principio básico del moderno derecho político, con la misma lentitud y perfección con que una gota de agua perfora regular y simétricamente en los siglos una roca.

El gobierno federal que es la forma normal de la existencia política, socialmente considerado es "un sistema por el cual los diversos grupos humanos, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar y propio, se asocian y subordinan a los del conjunto de su especie para todos los fines que les son comunes",[2] pero ya como concepto jurídico, implica la idea de varios Estados que crean un poder soberano superior a ellos mismos; es decir, de Estados que conservando en ciertos respectos su autonomía, abdican su soberanía para crear un Estado único con dualidad de gobierno.

"Descansa la federación de hechos que son inconclusos. Las sociedades tienen, a no dudarlo, dos círculos de acción distintos: uno en el que se mueven sin afectar la vida de sus semejantes; otro en el que no pueden moverse sin afectarla. En el uno son tan autónomas como el hombre en el de su pensamiento y su conciencia; en el otro son tan heterónomas como el hombre en su vida de relación con los demás hombres. Endrogadas a sí mismas así como en el primero obran aislada e independientemente, se conciertan en el segundo con las sociedades, cuya vida afectan y crean un poder que a todas las represente y ejecute sus comunes acuerdos".[3] Esta sola idea impone la necesidad de un pacto, de una constitución que, como expresión de un hecho nacional, venga a determinar las actividades de los dos gobiernos que existen dentro del Estado único y a armonizar su ejercicio, para hacer el sistema viable; de aquí que todo gobierno federal repose necesariamente sobre un orden constitucional rígido y escrito; pero como la constitución al organizar el Estado, limita y distribuye las competencias, es decir, expresa la soberanía, en el sistema de nuestro gobierno no puede haber más que un Estado soberano, si aceptamos la doctrina de la soberanía como organización por facultad o poder propio, y en estas condiciones es inconcebible cualquier desarrollo dogmático que atribuya a los componentes del Estado

[2] Pi y Margall. «Las Nacionalidades». Pág. 115.
[3] Pi y Margall, *op. et loc. cits.*

federal una soberanía fragmentaria o dividida. Lo que ocurre en el sistema es que no existe sino un Estado soberano, el federal, con dualidad de gobiernos que reserva a los componentes el ejercicio de ciertos poderes que no son ajenos a los intereses comunes.

Y tan esto es así, que los Estados que componen la federación no tienen en ellos mismos la facultad de organizarse distribuyendo y limitando las competencias, supuesto que están sujetos a las imposiciones del pacto federal,[4] que justamente les quita la elección de la forma en que han de realizar el orden jurídico; los componentes de una federación no son, pues, soberanos ya que el Estado único es omnicomprensivo, exclusivo y permanente; "los antiguos Estados vienen a ser parte del gobierno en el nuevo Estado y nada más. Es impropio seguir llamándolos Estados (soberanos): es un puro título honorífico sin ninguna realidad correspondiente y cuya subsistencia sólo se explica por confusión de ideas y por inercia mental.[5]

Pero si los componentes de un sistema federal no son soberanos dentro de un tecnicismo constitucional riguroso y haciendo a un lado el jacobinismo revolucionario y el dogmatismo político, ¿cómo puede explicarse la existencia de poderes coextensos y la posibilidad del régimen federal, rompiendo con tradicionalismos jurídicos? Por la teoría que niega la soberanía como atributo esencial del Estado y sólo le concede el poder político y la fuerza coercitiva necesaria para realizar el orden. Entonces sí puede determinarse la situación de los Estados componentes del sistema federal, como una situación de independencia relativa con la facultad de gobernarse por sí, hallándose sometidos a la soberanía suprema del Estado federal que integran; es decir, como una situación de autonomía que es la característica permanente de los Estados llamados, por un error jurídico, soberanos.

¿En estas condiciones qué significación y qué alcance pueden tener las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución vigente, que según una opinión nacida al calor de las discusiones del Congreso constituyente de 1856 garantizan la invulnerabilidad de la soberanía de los Estados? Aparentemente ninguna; pero en el fondo son la llave del sistema de gobierno federal y la única posibilidad de su existencia.

El sistema federal implica la existencia de dos distintos órdenes de actividades que, como las líneas convergentes, tienden al mismo fin; por una parte es el gobierno federal el que desarrolla sus facultades en todos aquellos órdenes que son comunes a sus componentes, y por la otra los gobiernos locales que realizan sus funciones sin invadir las que, por generales, han reservado al supremo poder soberano que ellos mismos han creado. Para hacer viable el sistema era, pues, necesario armonizar el ejercicio de estas facultades y evitar una invasión a las jurisdicciones reservadas a cada uno de los gobiernos, que necesariamente rompería el equilibrio y haría imposible la permanencia del sistema, minando la base sobre que descansa; era necesario dar la sanción al ejercicio de los poderes conferidos o reservados, es decir, emplear un medio coercitivo eficaz que impidiera a ambos gobiernos del Estado federal, invadir la jurisdicción que a cada uno les está conferida, y fue entonces cuando se impuso la necesidad de hacer nugatorio el efecto de una ley o acto dictado sin facultad y con mengua de una actividad ajena, que haría imposible la existencia de la federación como asociación de Estados que sin perder su autonomía en lo que les es propio, se subordinan para todos los fines que les son comunes.

[4] Artículo 115 de la Constitución de 1917.

[5] W. Burges, «Ciencia Política y Derecho Constitucional comparado», pág. 102.

Aquí reside la importancia de las dos fracciones del artículo 103 en que me ocupo,[6] que no son el baluarte de una soberanía local que no puede existir, sino que garantizan la posibilidad permanente del Estado federal, permitiendo el desarrollo armónico de los dos gobiernos que dentro de él existen; pero es más: dentro de la teoría general del juicio constitucional se impone la existencia de estas dos disposiciones fundamentales.

Efectivamente, la constitución rígida y escrita que organiza el Estado federal, distribuye y limita las competencias del gobierno general y de los locales; marca a cada uno de ellos la esfera de su propia actividad y como esa constitución es inviolable, como expresión única de la soberanía, ella misma debía dar los medios para ser cumplida y por eso estableció como sanción —para el caso de una invasión— la no aplicabilidad de una ley que rompiera los principios de la organización del Estado.

Las fracciones II y III del artículo 103 de la actual Constitución, no garantizan la mal llamada soberanía de los Estados, sino que al impedir una invasión de jurisdicciones establecen la inviolabilidad de la Constitución y permiten el desarrollo armónico de las actividades concedidas a los dos gobiernos que funcionan dentro del Estado soberano federal.

Ninguno de estos argumentos de orden rigurosamente político fue tomado en consideración por los constituyentes del año de 1856, pues por muy grandes que fueran sus conocimientos en Ciencia Política, estaban imbuidos de ideas dogmáticas y apenas si conocían, a través del Tocqueville, la organización del gobierno federal y la naturaleza del juicio constitucional. Para ellos, y de aquí nació un error consagrado, no se trataba de garantizar la inviolabilidad de la Constitución y la estabilidad del régimen federal, sino de proteger al individuo contra las arbitrariedades y las invasiones de un poder siempre despótico, cosa muy

[6] Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite...—II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

explicable y que se puede justificar, si se atiende a las peculiares condiciones en que el Congreso se reunió y a las tristes consecuencias del absolutismo de Santa Anna, pero que de ninguna manera puede aceptarse dentro de un criterio constitucional depurado.

Tanto la "Exposición de Motivos" de la Comisión de Constitución como las discusiones en el Congreso, nos revelan ignorancia o poco conocimiento de una materia relativamente nueva, y apenas si Arriaga se dio cuenta de la situación jurídica del problema porque había leído a Tocqueville y Story; los demás diputados poco o nada entendían de la cuestión en su aspecto constitucional y prueba de ello es que don Ignacio Ramírez en la sesión de 28 de octubre, al hablar en contra del proyecto decía: "...lo que en realidad se quiere es que en lo de adelante los tribunales tengan la facultad de derogar parcialmente las leyes y de revocar las órdenes de las demás autoridades... Los fallos de los tribunales van a ser excepciones de ley, y estas excepciones sólo debe concederlas el mismo legislador. Los tribunales, pues, a título de juzgar van a ser superiores a los Estados y los poderes federales";[7] y el diputado Anaya Hermosillo: "hay absurdos, contradicciones e inconsecuencias en el sistema de la Comisión, que bien puede calificarse de antidemocrático y de monstruoso. Contra el poder legislativo no hay más recurso que el de la opinión, y apelar a otras autoridades sólo conduce a nulificar la representación nacional. El poder judicial hecho superior a la soberanía del pueblo todo lo trastornará, no habrá garantías individuales y reinará por fin un caos espantoso, perdiéndose todo principio democrático".[8] Nadie, ni la misma Comisión comprendía el alcance político del artículo a discusión y tan esto es así que se pretendió que "en todos estos casos los tribunales procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica".[9]

La cuestión carece, pues, históricamente de antecedentes entre nosotros; pero como es necesario no ya interpretar sino contruir la Constitución, es decir, derivar todas las conclusiones lógicas que se desprenden del texto de ella, justo es que ajustemos nuestro criterio a la teoría del Derecho Constitucional, y que haciendo a un lado la ignorancia del legislador, demos a las fracciones II y III del hoy artículo 103 toda la fuerza jurídica y el alcance político que dentro de ella le corresponden.

"La Constitución es la ley suprema, y de aquí se sigue que todo acto contrario a esa ley debe ser nulo. Pero, ¿quién debe decidir esta cuestión? ¿Debe decidirla la misma legislatura? Si esto fuera, la Constitución dejaría de ser una restricción legal a la legislatura para convertirse en

[7] Francisco Zarco, «Historia del Congreso Constituyente», t. II, p. 499.
[8] *Ib. op. cit.*, págs. 592 y 594.
[9] Proyecto del artículo 102 en la *op. cit.* Aprobado en la sesión de 30 de octubre de 1856.

moral. Si ella y sólo ella juzgara cuáles de sus actos son conformes a la Constitución, ésta sería preventiva y no legalmente restrictiva, porque si la interpretación y desarrollo de la Constitución residiera sólo en el poder legislativo, su discreción en casos particulares favorecería construcciones erróneas. De aquí que los tribunales deban, llegado el caso, decidir sobre la validez de los actos particulares. Sin este control no podrían existir limitaciones en el ejercicio del poder legislativo".[10] Lo que se pretende en el caso no es, pues, dar una supremacía al departamento judicial ni colocarlo —como se afirmaba pomposamente en el Congreso Constituyente— por encima de la soberanía popular; se busca por el contrario la supremacía y la inviolabilidad de la Constitución, evitando la invasión de las facultades que dentro de sus competencias pueden ejercer los dos gobiernos del Estado federal; es una simple cuestión de conflicto de leyes, en el que debe prevalecer la Constitución, siempre y cuando haya algún interés público o privado afectado, pues no puede discutirse el conflicto como cuestión abstracta. Cuando alguno de aquellos intereses se encuentra afectado hay materia para una controversia legal, que debe ser decidida por los tribunales, que adquieren así la facultad de resolver sobre la validez constitucional de las leyes o actos del legislativo o del ejecutivo en un caso particular, y que al hacer respetar su decisión de hecho hacen imposible la aplicación de la ley o el acto recurrido. No se trata de establecer la supremacía de un órgano del gobierno, porque esto nos llevaría al despotismo; se quiere con las fracciones II y III del artículo 103 de la Carta Magna someter a los gobiernos del Estado federal a las limitaciones impuestas y restringir sus actividades a las que se les han conferido o reservado, y esto equivale —en el fondo— a mantener la Constitución inviolable y a asegurar la posibilidad permanente del sistema federal. La Corte de Justicia no va a hacer excepciones de ley, como se decía en el Constituyente, lo que ocurre es que "cuando una ley que el juez juzga inconstitucional es alegada ante un tribunal... puede rehusar su aplicación; esta facultad es la única peculiar del magistrado americano, pero le da una inmensa fuerza política. Pocas leyes pueden escapar a este análisis, porque pocas son las que no perjudican algún interés particular y ninguna la que no pueda ser llevada ante el tribunal por la elección de las partes o la necesidad del caso. Pero desde el momento en que un juez rehúsa aplicar una ley a un caso determinado, ésta pierde una parte de su sanción moral. Las personas cuyos intereses lesiona saben que existen medios para evadir su autoridad, y así se siguen multitud de controversias hasta que llega a perder su poder. Y entonces se presenta este dilema: "o el pueblo reforma la Constitución, o la legislatura deroga la ley".[11] La Corte, en los casos previstos por las fracciones II y III del artículo 103, no decide

[10] Webster, on «The Independence of the Judiciary», Works Vol. III, p. 29.
[11] De Teoqueville, «La Democracia en América», C. C.

directamente sobre la invasión de jurisdicciones y el ejercicio arbitrario del poder. Simplemente resuelve, en un caso dado, si se ha ejercitado una facultad no concedida o reservada, si hay un conflicto de leyes y cuál debe prevalecer; pero como esta resolución sienta un precedente para el futuro, la cuestión constitucional queda virtualmente resuelta y establecida la supremacía del estatuto fundamental, sometiendo a sus propias actividades a los Estados y a la Federación.

Establecido el principio y precisado su alcance político y su importancia, es necesario saber cuál es el mecanismo que ha de ponerse en juego para mantener a los gobiernos del Estado soberano federal dentro de las limitaciones que la Constitución les impone, para impedir una invasión de jurisdicciones.

Claro es que siendo este un asunto de la competencia de un tribunal, la Suprema Corte, nada puede ni debe juzgarse generalizando o dentro de una abstracción, como ya lo dejó dicho; es necesario que haya contienda real y parte agraviada, bien por la aplicación directa e inmediata de la ley, o porque, a virtud de circunstancias especiales que la misma señale, ésta sea aplicable a determinado individuo que resienta perjuicio con ella.[12] El mantenimiento del sistema federal está, pues, sujeto a la iniciativa privada y a la acción individual en casos concretos y determinados, sin que la Corte haga declaraciones de un carácter general y absoluto sobre la ley o el acto recurrido, sino que su sentencia para ser congruente con los hechos planteados, resuelve el caso aislado privando a la ley de su fuerza moral, aunque no directamente de su sanción.

Esta teoría está ya admitida en nuestro Derecho Público y tiene antecedentes históricos en nuestras constituciones; pero el aspecto nacional y exclusivo que se ha querido dar al juicio de amparo, ha hecho general un error jurídico que conviene desechar para restablecer en su pureza el juicio constitucional. Entre nosotros se ha sostenido y se sostiene que para que el amparo basado en las fracciones II y III del hoy artículo 103 proceda y prospere, se hace necesario probar la existencia de una violación a los derechos individuales garantizados por la Constitución.

Esta es, en mi concepto, una opinión que revela desconocimiento de la verdadera naturaleza del juicio constitucional y que sólo encuentra su justificación en los antecedentes históricos de nuestro juicio de amparo. Efectivamente, las ideas de los Constituyentes de 1856 están toma-

[12] Así por eemplo, conforme a la fracción XVIII del artículo 73 Constitucional, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer casas de moneda y fijar las condiciones que ésta deba tener. Supongamos que el Estado de México acuña moneda de circulación forzosa y poder liberatorio ilimitado dentro de su territorio; para que el amparo proceda basado en la fracción III del artículo 103, no se necesita que *materialmente* se obligue a un comerciante a recibir la moneda; basta que pruebe por razón de su giro está expuesto a que se le aplique la ley, para que el amparo proceda.

das del proyecto federalista de la minería en el año de 1842 [13] y del Acta de Reformas de 1847, que fue obra exclusiva de don Mariano Otero, y éste no tenía un concepto preciso del juicio constitucional con todo el alcance que ya entonces se le daba en los Estados Unidos; para él la Constitución debía proteger los derechos del hombre, las garantías individuales que ella misma concedía en una declaración, tan famosa para nosotros como la de la Constituyente Francesa; el juicio de amparo era, pues, una protección contra los abusos y las arbitrariedades del poder, y su establecimiento se explica, se justifica y se aplaude si se atiende a las circunstancias políticas porque el país atravesaba; pero don Mariano Otero limitaba a eso sus sistemas; los Constituyentes de 1857, sin saberlo, ampliaron las ideas garantizando la estabilidad del régimen federal, y por ignorancia e inercia mental se ha llegado a aceptar que en todo caso se requiere la prueba de la violación a un derecho del hombre.

A reserva de exponer mis argumentos en contra de esta teoría dominante, quiero suponer que fuera necesaria la prueba de un derecho individual violado. ¿Cuál sería éste, cuando en el fondo no hay sino el ejercicio de una facultad no concedida? ¿El garantizado por el artículo 14? ¿El asegurado por el 16? Sólo en estos dos preceptos podría caber la violación en los casos previstos por las fracciones II y III del artículo 103, y si lo admitiéramos, desvirtuaríamos el espíritu de esas disposiciones y contribuiríamos conscientemente a su corrupción.

El artículo 14 que es el de "más rancio y más noble abolengo en las constituciones escritas", no da una garantía de justicia con la exacta aplicación de la ley, ni llega tampoco a comprender la formación de ella en las formalidades esenciales del procedimiento; simplemente asegura la libertad, la propiedad y la vida al conceder al particular la garantía de un juicio o imponer su necesidad; históricamente y con sus antecedentes en la Carta Magna, no es más que el derecho de ser juzgado conforme a la ley de la tierra y con el debido proceso legal. En estas condiciones, tratar de probar una violación porque no se llenaron las formalidades esenciales del procedimiento en la formación de la ley, es o desconocer los antecedentes del artículo o violarlo conscientemente, dándole un alcance que lógicamente no se compadece con aquéllos y que desvirtúa su

[13] Proy. de 1942. "Art 81. Para conservar el equilibrio de los poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o *confundir sus facultades*, la Constitución adopta las siguientes medidas: 1. Todo acto de los Poderes Legislativo o Ejecutivo de alguno de los Estados que se dirijan a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorga esta Constitución, puede ser reclamado por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia, la que deliberando a mayoría absoluta de votos decidirá definitivamente el reclamo..." Acta de Reformas. "Art. 25. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados."

espíritu: la garantía de un juicio con procedimientos legales. Por este capítulo debe, pues, desecharse la teoría dominante.

Veamos ahora el artículo 16, seguramente el más puro en sus orígenes y el más corrompido en su aplicación. Primitivamente el artículo no garantizaba más que la inviolabilidad del domicilio, contra órdenes arbitrarias de cateo, y la libertad individual contra prisiones ilegales. ¿Vamos a extender el término "autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento" para probar la violación en los casos de las fracciones II y III del artículo 103? Seguramente que no porque esto a más de desvirtuar y corromper el precepto, nos llevaría hasta una teoría que hace imposible la existencia del gobierno, cuando justamente las fracciones tienden a asegurar su estabilidad. Fuera de estos dos artículos no hay ningún otro derecho del hombre de los que nuestra Constitución garantiza, que pudiera ser violado en esos casos, a menos de que se forzara el argumento hasta llegar al absurdo, y ante esta imposibilidad jurídica la teoría dominante debe ceder por contrario al espíritu y a los antecedentes mismos de la Ley.

Por absurda, la teoría debe desecharse definitivamente; pero hay más: "una constitución al contener en detalle todas las subdivisiones que puedan admitir sus grandes poderes, participaría de la prolixidad de un código legal; su naturaleza requiere que únicamente se marquen sus grandes lineamientos, se designen sus objetos importantes y que los componentes menores de esos objetos se deduzcan de su naturaleza misma";[14] una constitución debe, pues ser, sobria. Y si a pesar de este criterio definitivo nuestro Código Político establece separadamente en la fracción I del artículo 103 el juicio constitucional por violación de garantías y en las dos restantes el que origina la invasión de jurisdicciones, ¿cómo vamos a admitir que en los tres casos previstos deban probarse las violaciones? Si así fuera, y dentro de ese criterio de sobriedad, habría que suprimir las fracciones II y III del artículo 103, pues la primera bastaría por sí misma a proteger los derechos del hombre y a asegurar la posibilidad del régimen federal.

Lo que ocurre es que el juicio constitucional, al establecer la supremacía y la inviolabilidad del Código Político, debe contener necesariamente las dos partes de que éste se compone: "la parte dogmática que viene a establecer límites a la acción arbitraria del Estado frente al individuo, creando un derecho superior al Estado, que ordena su conducta; la parte orgánica que viene a imponer normas eficaces a la acción del Estado mismo en la ordenación de su propia vida, como conjunto de magistraturas, creando un derecho para el Estado, el derecho político reflexivamente formulado y entre las dos tonifican el Estado, convirtiéndolo en Estado constitucional, es decir, en Estado jurídico, en Estado que

[14] Justice Marshall en "Mac. Coullock vs. Maryland". Mac Lane, Constitutional Cases.

debe acomodarse al derecho en cuanto éste es un régimen de exigencias, una norma de conducta";[15] en el primer caso, previsto y asegurado por la fracción I del artículo 103, la Corte, al proteger al individuo, garantiza la Constitución; en el segundo (fracciones II y III); sus funciones son esencialmente políticas, ya que miran a la organización misma del Estado y tienden a someter a los gobiernos a las limitaciones que la Constitución les impone, manteniéndolos dentro del ejercicio de sus propias facultades.

Ahora bien, nuestros constituyentes y el mismo don Mariano Otero, no vieron en el juicio de amparo exclusivamente nacional, más que la garantía de la parte dogmática de la Constitución, para nada consideraron la política de aquí que la inercia mental nos haya impuesto la teoría de que en todo caso se hace necesaria la prueba de una violación a los derechos del hombre. Hay que distinguir y precisar dos aspectos: el primero en el que se requiere la existencia de una violación y el segundo en que sólo ha de haber parte agraviada y contienda real, para que la Corte ejerza sus funciones políticas, que justifican su existencia como órgano del gobierno, no como poder, porque la Suprema Corte de Justicia, a pesar de que ejerce funciones políticas, no es un poder como tampoco lo son el Ejecutivo y el Legislativo, porque el poder dividido supone que el Estado se disloca en una pluralidad de formaciones políticas.

El poder político no es otra cosa que la personalidad del Estado, es una cualidad individual y por lo tanto indivisible, que consiste en el desarrollo de la actividad subjetiva para realizar, por medios coercitivos, una función política y una organización definida. De aquí que en los sistemas de gobierno no es el poder el que se divide, sino los objetos sobre los cuales ejerce sus actividades políticas el Estado; y como la Corte en los casos previstos por las fracciones II y III del artículo 103 ejerce una función política, se justifica su existencia como órgano del poder, pero no como poder soberano supuesto que éste es indivisible.

— o O o —

En todas las constituciones modernas que organizan el Estado federal dentro del tipo americano, por razón de organización, y como consecuencia del principio admitido que el pueblo sólo ejerce su soberanía cuando hace una constitución, los órganos del poder y los gobiernos tienen sus facultades enumeradas, estando sujetos a los preceptos del estatuto fundamental y sólo como una excepción hay disposiciones (artículo 73, fracción XXXI) *que dejan a los órganos del poder y especialmente al legislativo cierta esfera de acción que no tiene límites determinados*

[15] Adolfo Posada. "Estudio Preliminar" en la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" de Jellineck, pág. 36.

en el texto legal, y que ha dado origen a la teoría de las facultades implícitas interesante de su yo, pero que el estudio que me he propuesto adquiere una importancia mayor, ya que el ejercicio inadecuado de ellas puede violar la autonomía de los Estados, y dar origen al juicio constitucional con apoyo en la fracción II del artículo 103. *De aquí la necesidad de precisar el alcance de las facultades implícitas y de fijar su extensión, no como una restricción a las actividades del legislativo, sino como una nueva facultad coextensa expresamente concedida, que justifica el principio de que en el sistema federal todo, absolutamente todo, hasta lo implícito, descansa en una enumeración precisa de facultades.*

El punto, entre nosotros, es novedoso y de aquí que me vea obligado a ocurrir al derecho americano y vaciar en mi trabajo una de las opiniones cardinales del Presidente Marshall, que de una manera clara y terminante establece la teoría. El Estado de Maryland siguió un juicio en contra del cajero de la sucursal del Banco de los Estados Unidos en Baltimore, porque se negaba a cubrir determinadas contribuciones decretadas por la legislatura local alegando que la constitución prohibía a los Estados gravar a las instituciones federales. El Estado, por su parte, desconoció la facultad del Congreso General para crear un banco y llevado el negocio por el "whit of error" a la Suprema Corte, tocó al Presidente Marshall dar la opinión en la que estableció la teoría de las facultades implícitas que debería influenciar las grandes actividades de la administración, puesto que imponía la obligación de discutir las facultades del gobierno de la Unión y de sus miembros, tal y como están marcadas en la constitución, estableciendo el límite en donde empieza la invasión de jurisdicciones que da origen al juicio constitucional.

Entrando de lleno en el estudio de la cuestión debatida, el Presidente expresa que entre las facultades enumeradas no se encuentra la de establecer un banco o crear una corporación. Pero no hay ninguna frase en el instrumento que, como los artículos de la confederación, excluya las facultades incidentales o implícitas y que requiera que todas las otorgadas estén descritas de una manera expresa y minuciosa. "Que poderes distintos de los expresamente concedidos pueden y a menudo son otorgados por implicación, es una verdad admitida para ser dudada. En toda constitución debe aceptarse la doctrina de la implicación para llevar adelante los poderes generales concedidos. Una constitución no puede, por su naturaleza, entrar en una explicación minuciosa de todas las facultades menores que natural y obviamente están incluidas en ella y que se derivan de los grandes e importantes poderes expresamente concedido. De aquí que esté establecido como regla general que cuando una constitución confiere una facultad o impone una obligación, da también implícitamente toda facultad necesaria para el ejercicio de una o el cumplimiento de otra. La teoría de la implicación, bajo esta regla, es necesaria y no conjetural o argumentativa, y está modificada por otra

que establece que cuando se dan los medios para el ejercicio de un poder conferido, no pueden quedar implícitos otros como más convenientes o eficaces".[16]

Dentro de este criterio, que desgraciadamente no siguió en todos sus títulos, nuestra Constitución enumera en las treinta fracciones del artículo 73 las facultades generales, necesarias y precisas que deben otorgarse al Congreso de la Unión, para el funcionamiento armónico y normal de los órganos del poder y para que el gobierno federal establecido sea viable; pero como (y esta idea es fundamental en la opinión del Presidente Marshall) "el gobierno procede directamente del pueblo, es ordenado y establecido en nombre del pueblo, y se ha declarado que se ordena para formar una más perfecta unión, establecer la justicia, asegurar la tranquilidad doméstica y garantizar los beneficios de la libertad;[17] como toda constitución tiende a organizar y a hacer posible la vida colectiva, natural es que un gobierno, investido explícitamente de amplias facultades de cuya ejecución depende la prosperidad y la felicidad de la nación, esté dotado también de amplios medios para su ejecución". Dada la facultad, está en el interés del Estado facilitar su ejecución. Y este principio sencillo y lógico hace que la teoría de las facultades implícitas se desarrolle por sí sola, y llegue a establecer que el alcance de la fracción XXXI del artículo 73 de la Constitución, para no incurrir en una invasión a las actividades reservadas a los Estados, no pase los límites que señalan las otras treinta fracciones, es decir, que la facultad concedida implícitamente, no puede extenderse más allá de los medios apropiados, cualesquiera que ellos sean, para ejecutar las facultades concedidas en las otras treinta fracciones, de las que viene a ser un compromiso.

El gobierno que tiene el derecho de ejecutar un acto y al que se ha impuesto la obligación de realizar ese acto, de acuerdo con los dictados de la razón, debe tener el derecho de escoger los medios de llevarlo a cabo, siempre y cuando la facultad que se ejecute no sea sustantiva e independiente, sino que se limite a un medio para realizar una facultad expresamente concedida.

Pero a pesar de la clara interpretación que se dio al texto americano y que podemos aplicar a la fracción XXXI de nuestro artículo 73 constitucional, se trató de destruir la teoría alegando que aun cuando aparentemente se conceda al Congreso una facultad general e implícita, la cláusula es restrictiva en sus términos y lo único que hace es conferir a la legislatura de la Unión la Facultad de hacer leyes, sin pensar que no puede ejecutar las facultades que explícitamente se le han concedido sino por medio de la legislación, o en otras palabras que son del Presidente Marshall; "una legislatura investida de facultades legislativas, puede legislar". Tratando de encontrar nuevos argumentos, se buscó un refugio en

[16] Cooley, Constitucional. Limitations.
[17] Mc. Coulloch vs. Maryland. Mac Lane, *op. cit.*

la redacción misma de la cláusula, haciendo valer que la palabra *necesarias* que ella contiene limita y restringe la facultad implícita e impide al Congreso la elección de los medios para llenar sus funciones. Puesto que la fracción XXXI del artículo 73 concede a la Legislatura de la Unión la facultad de dictar todas las leyes necesarias para ejecutar todos los poderes otorgados de una manera expresa, es lógico y jurídico suponer que los constituyentes se propusieron conceder todas aquellas facultades necesarias para asegurar, hasta donde la prudencia humana puede hacerlo, la ejecución benéfica de los poderes expresos tomando en consideración dentro de los términos sobrios de una Constitución, que con el transcurso del tiempo y las necesidades de las épocas, los medios de ejecución cambiarían y dejando prudencialmente al Congreso la elección de ellos para que las facultades concedidas en las otras treinta fracciones no fueran simples declaraciones ni situaciones estáticas de derecho, sino verdaderos poderes cuyo aspecto dinámico está justamente comprendido en la fracción XXXI del artículo 73; de manera es que la cláusula no es ni puede ser restrictiva, porque si lo fuera aniquilaría las facultades del legislativo y entorpecería la marcha de la administración.

La fracción XXXI del artículo 73 está, pues, colocada entre las facultades del congreso y no entre sus limitaciones; sus términos amplían las facultades de que está investido el gobierno, e implica una facultad adicional que ejercitándose como simple ejecución de los poderes explícitos, no invade la jurisdicción de los gobiernos locales y facilita por un trabajo de amplia centralización —por demás peligrosa— la transformación del Estado federal en unitario.

— o O o —

La exposición y desarrollo anteriores, me permiten sentar las siguientes condiciones:

I

Dentro de la teoría general del juicio constitucional se impone la existencia de las fracciones II y III del artículo 103 en toda constitución rígida y escrita que organice un Estado Federal.

II

Evitando una invasión de jurisdicciones y sosteniendo a los gobiernos locales y al general dentro del ejercicio de sus propias actividades, son la garantía que asegura la estabilidad del sistema federal.

III

En los casos previstos por las fracciones II y III del artículo 103, para que el juicio constitucional proceda y prospere, no es necesario probar la violación de un derecho individual: basta que haya parte agravida y contienda real.

IV

Al conocer de las controversias que se suscitan por la invasión de las jurisdicciones reservadas a los dos gobiernos que funcionan en el Estado federal, la Suprema Corte de Justicia ejerce funciones esencialmente políticas y esto justifica su existencia como órgano del poder, y

V

Para que el Congreso de la Unión, al hacer uso de las facultades que le confiere la fracción XXXI del artículo 73 no invada las jurisdicciones locales dando origen al juicio constitucional, debe limitar el ejercicio de aquellos a la simple ejecución de las facultades explícitas y a la elección de los medios para poner en movimiento la actividad legislativa.

México, D. F., abril 15 de 1922.

F. Javier Gaxiola, Jr.

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

FERNANDO YLLANES RAMOS

Don Fernando Yllanez Ramos realiza ejemplarmente el ideal del hombre: la búsqueda constante del perfeccionamiento de la actividad humana. Jurista y Abogado, investigador, profundo conocedor del Derecho Laboral, Académico, maestro, son facetas de su constante labor al servicio de la ciencia jurídica.

El 18 de marzo próximo pasado, se cumplierorn cincuenta años de su recepción profesional en la Escuela Libre de Derecho; en debido homenaje, se reproduce a continuación el texto del discurso pronunciado en ocasión de su ingreso a la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación correspondiente de la de España.

Formé parte de la Delegación de Empleadores en unión del Delegado don Pedro A. Chapa y de los señores licenciados: don Agustín García López y don Antonio Fernández del Castillo como Consejeros –y con pena constato que los dos primeros, hombres valiosos y cabales en muy diversos campos, ya no están con nosotros. A decir verdad, de la O.I.T. no estábamos muy enterados y tan sólo sabíamos que había nacido en la parte XIII del Tratado de Versalles, que era una organización internacional muy peculiar, rompiendo moldes en su estructura y objetivos; que al contacto con la realidad y las necesidades apremiantes de los trabajadores, tenía vida propia, bien distinta de la sociedad de las naciones que impotente había contemplado las agresiones bélicas –reto directo a sus fines y objetivos– llegando así a la Segunda Guerra Mundial. La mayor peculiaridad de la O.I.T. radicaba en que en las conferencias cada estado miembro quedaba representado por dos delegados gubernamentales, un empleador y un trabajador, todos con idéntica representación, autonomía y derecho de voto; y gozando estos últimos de mayor independencia porque obraban no de acuerdo a instrucciones del gobierno, sino con las tesis y principios de sus sectores; y principalmente conforme a su sensibilidad, capacidad y buena fe. La conferencia en realidad constituye un verdadero parlamento internacional, supuesto que los tratados multilaterales, o sea las convenciones que adopta –si bien sujetas a la ratificación de los organismos respectivos de los estados miembros– imponen por sí mismos obligaciones diversas; así como en el caso de las recomendaciones que si bien carecen de las formalidades y con-

tenido de un tratado multilateral, también imponen obligaciones a los estados.

Encontramos las antecedentes de la O.I.T. en el siglo XIX cuya primera parte responde a la época de precursores individuales (los industriales liberales Robert Owen, que en 1816 promovió la reducción de la jornada de trabajo en los niños; Daniel Le Grand en 1818, pidiendo a los soberanos de los estados de la Santa Alianza reunidos en la Aix-La Chapelle, la adopción de medidas tendientes a mejorar la suerte de los trabajadores; Charles Hindley en 1833, planteando al Parlamento Inglés la necesidad de tratados internacionales para evitar concurrencia desleal; y los economistas J. A. Bianchi y Sismondi en 1838). La segunda parte del siglo con un movimiento de opinión organizado y las primeras iniciativas oficiales (Congreso Internacional de Beneficencia en 1856; Congreso de Francfort en 1857; La Asociación Internacional fundada por Karl Marx, adoptada después de la Asamblea Constitutiva de Londres en Saint Martin Hall, en 1864 y Ginebra 1866; Congreso de la Primera Internacional, Laussana 1867; Congreso de Bruselas, 1868), y al finalizar el siglo XIX y principios del siglo XX, tuvieron lugar importantes realizaciones por vía de conferencias y acuerdos internacionales.

El Congreso de los Sindicatos Obreros de Francia en 1867, del programa Eisenach del Partido Obrero Social Demócrata en 1869, los Congresos de los Católicos en 1887 y el Socialista en París en 1889; el Programa de Erfurt de 1891. Todas estas organizaciones y programas pugnaron abiertamente por la reglamentación internacional del trabajo. En Suiza el Consejo General el 5 de junio de 1876, invitó a otros estados de Europa, para unificar las leyes obreras; y el Congreso Internacional de Berlín, de 15 de marzo de 1890, con asistencia de Austria, Hungría, Bélgica, Dinamarca, Francia, Inglaterra, Italia, Portugal, Suiza y Noruega. Como contrapartida al materialismo histórico y la lucha de clases del manifiesto de Marx y Engels, de 1848, la Encíclica Rerum Novarum del Papa León XIII el 15 de mayo de 1891, marca la tendencia católica. Después del Congreso de Berlín, debe señalarse el Congreso Internacional de Legislación del Trabajo de Bruselas (27 al 30 de septiembre de 1879), el Congreso de París del 25 al 28 de julio de 1900, organizando la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, que celebrara las conferencias de Berna (1906); Lucerna (1908); Lugano (1910); Zurich (1912).

Todo ello explicaba la actividad de las organizaciones de los trabajadores durante la Primera Guerra Mundial, ya que en sus albores en noviembre de 1914, la American Federation of Labour adoptó una resolución para que se reuniesen los trabajadores al mismo momento y en el propio sitio que tuviesen lugar los tratados de paz que habrían de poner término a la guerra. Tal iniciativa y diverso enfoque se encuentra ulteriormente en la C.G.T. francesa y en la Conferencia de Leeds, Inglaterra, en julio de 1916; la Unión Católica Internacional y el Congreso de Zurich en 1917; el Trade Union Congress de Londres en 1917; la Conferencia Internacional de Berna en febrero de 1919; los Sindicatos Cristianos en París en 1919; e inmediatamente después de concertado el armisticio, la Confederación Sindical Internacional convocando a la Conferencia en Berna, etc.

De toda esta presión ejercida sobre los negociadores del tratado de paz en Versalles y la actitud del ideólogo y visionario presidente Wilson y de los delegados de Francia y de Inglaterra, surgió el 25 de enero de 1919 una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, que debería actuar, paralelamente a la discusión de las medidas de seguridad que a juicio de Francia e Inglaterra imponían el aniquilamiento económico de Alemania y sus aliados y las ideas del Presidente Wilson para el establecimineto de una sociedad de las naciones para asegurar la paz, así como estructurando un nuevo mapa político de Europa, creando estados y modificando fronteras (que tan graves consecuencias habría de traer).

La Comisión de Legislación de Trabajo, celebró 35 reuniones del 1o. de febrero al 24 de marzo de 1919, coincidiendo en tres puntos de partida esenciales: 1) que era menester establecer por el tratado de paz un cuadro institucional permanente para una reglamentación internacional del trabajo; 2) Que las organizaciones de trabajadores y como consecuencia las de los empresarios, deberían estar asociados a este organismo que no debería ser tan sólo gubernamental y 3) Que dicho organismo debería permitir la adopción de tratados internacionales tendientes a mejorar las condiciones de los trabajadores.

Fue así que en la parte XIII del Tratado de Versalles, se estructuró un organismo internacional, en cuyo preámbulo se afirman tres principios fundamentales:

1) La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social.

2) Al existir condiciones de trabajo que entrañaban tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y es urgente mejorar dichas condiciones, y

3) La no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano pone obstáculo a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de sus trabajadores en sus propios países.

En cambio, no era tan fácil ponerse de acuerdo en los puntos esenciales que reclamaban los trabajadores como normas internacionales aceptadas como principios por las altas partes contratantes; y no fue sin

numerosas discusiones que al final de la propia parte XIII del Tratado de Versalles, se aceptaron nueve principios básicos.

La parte XIII del Tratado de Versalles fue ulteriormente incorporada sin cambio alguno en los tratados de paz de Saint Germain, del Trianon y de Neuilly, firmados por los aliados respectivamente con Austria, Hungría y Bulgaria.

La primera sesión de la Conferencia de la O.I.T., reunida en Washington del 29 de octubre al 29 de noviembre de 1919, se verificó en condiciones jurídica y políticamente difíciles: El Tratado de Paz sobre el cual se basaba no estaba aún en vigor; su ratificación por los Estados Unidos era objeto de grave oposición en el Senado (tanto que después no lo ratificó) y el sistema mismo que había establecido el tratado de paz en materia de trabajo dio lugar a reservas de diversos países y sectores. No obstante eso, reunió a 40 países, aceptando prácticamente por unanimidad, con iguales derechos a Alemania y Austria. De inmediato los sectores de los trabajadores y de los empleadores se arrogaron con toda energía y decisión su papel, haciendo frente a las tareas que se les encomienda y marcando así en esa conferencia y para el futuro la marca indeleble del criterio, punto de vista, tesis y demás elementos subjetivos y objetivos que los separaba de los delegados gubernamentales.

La O.I.T. se cimentó y tuvo éxito debido al genio de sus primeros dirigentes, principalmente de los franceses Arthur Fontaine como Presidente del Consejo de Administración de Albert Thomas, que respectivamente continuaron en esos puestos hasta su muerte ocurrida, respectivamente en octubre de 1931 y el 7 de mayo de 1932.

Y fue así que trabajando arduamente, con pleno entusiasmo, se adoptaron seis convenios en Washington en 1919, siguieron tres convenios (marítimos) en Génova en 1920, y a partir de la tercera reunión en Ginebra, de 1921 a 1939 —en el propio lugar en donde asentó su domicilio— se aprobaron en total sesenta y siete convenios y sesenta y seis recomendaciones, habiendo celebrado inclusive en América una reunión zonal en Santiago de Chile; y usando todos los medios vino ejerciendo influencia en la legislación social de todos los estados miembros.

En reconocimiento a su eficacia, cierto número de países tales como Estados Unidos de Norteamérica en 1934, pertenecían a la O.I.T., sin formar parte de la Liga de las Naciones; y México desde 1931 formaba parte de una y otra.

Lamentablemente los graves errores de origen en el Tratado de Versalles, por lo que toca al revanchismo inevitable que fomentó en Alemania el Nacional-Socialismo, y el desajuste étnico, racial, social y económico de la artificiosa partición de Europa, aunados al fascismo agresivo y bélico, así como el imperialismo comunista-ruso, hicieron de la Liga de las Naciones befa y escarnio, desacatando los principios así como sus prevenciones, desencadenándose finalmente la Segunda Guerra Mundial.

De la estructura de la sociedad de las naciones, únicamente se salvó la O.I.T., que afirmó su influencia como parlamento mundial creador de las normas internacionales del trabajo y prestando extraordinarios servicios de asistencia técnica.

La conflagración y muy especialmente el triunfo inicial de los ejércitos del Eje, impusieron una medida de prudencia a la O.I.T. que hubo de refugiarse en Ottawa, acogiéndose a la hospitalidad de Canadá; y ahí continuó sus trabajos de asistencia técnica y preparación de normas internacionales del trabajo.

La Carta del Atlántico que forjaron Estados Unidos e Inglaterra el 14 de agosto de 1941, no sólo dio un contenido y programa a la guerra, sino que vino a constituir un nuevo elemento de que la O.I.T. recogió inteligentemente convocando a una conferencia preparatoria que tuvo lugar en Nueva York del 27 de octubre para concluir en Washington el 26 de noviembre de 1941, adoptando una resolución de franco apoyo a la Carta del Atlántico y muy especialmente los principios cuarto, quinto y sexto, pregonando que la paz después de la destrucción final de la tiranía nazi proporciona a todas las naciones los medios para vivir con seguridad dentro de sus propias fronteras y que garantice a todos los hombres de todo el mundo una vida libre de temor y de la necesidad.

Fue así que en la primavera de 1944 nos hallábamos con la O.I.T. en Filadelfia celebrando la XXVI reunión de la Conferencia con asistencia de 381 personas entre delegados y consejeros representando a 41 países miembros de la organización. Importantes fueron los acuerdos habidos en esa conferencia —que por razones técnicas y constitucionales no podía adoptar convenios— entre ellos la recomendación 67, sobre la seguridad social de los medios de vida, marcando las bases de la seguridad social; la 68 también sobre la seguridad sobre los medios de vida y sobre la asistencia médica en favor de las personas licenciadas de las Fuerzas Armadas, de los servicios asimilados y empleos de guerra; la 69 sobre la asistencia médica; la 70 sobre las normas mínimas de política social en los territorios dependientes; la 71 sobre la organización del empleo en el periodo de transición de la guerra a la paz; la 72 sobre el servicio del empleo y la 73 sobre la organización nacional de obras públicas; pero en realidad el verdadero timbre de gloria y el acierto mayor de la Conferencia había sido la adopción de la declaración de Filadelfia que descansa sobre los siguientes puntos esenciales:

I. Una afirmación de principios fundamentales que es al mismo tiempo una auténtica declaración de derechos político-sociales:

a) "El trabajo no es una mercancía"; b) La libertad de Expresión y de Asociación como esencial para el progreso; c) La prosperidad debe ser general para todos los sectores; d) Necesidad de

actuación conjunta, en pie de igualdad, de los representantes laborales, patronales y gubernamentales.

II. Proyección internacional de las cuestiones laborales; la política nacional e internacional de los países debe subordinarse al logro de la justicia social.

III. Política laboral. La Organización Internacional del Trabajo debe promover la adopción nacional de medidas tendientes a lograr: a) El pleno empleo); b) La formación profesional; c) Salario mínimo. d) El reconocimiento al derecho de negociación colectiva de los contratos de trabajo; e) La ampliación de la seguridad social.

IV. El cumplimiento efectivo de los objetivos que se ha fijado la O.I.T., está supeditado al desarrollo económico de los países por lo que la organización debe prestarles su colaboración para promover el desarrollo económico.

V. Los principios de la declaración son válidos para todos los pueblos, pero las modalidades de aplicación pueden ser distintas en los diversos países.

De esta manera la O.I.T. se preparaba para ingresar dentro de los principios de una nueva organización internacional que propugnaban los aliados para reorientar las relaciones entre las naciones, reafirmando asimismo la nueva estructura que ayudaría a encontrar una paz estable y duradera, basada en la justicia social.

La Conferencia de Países a la que en calidad de Delegado Empleador concurrí, adecuó la O.I.T. para lograr ulteriormente un acuerdo con las Naciones Unidas; aprobando asimismo la recomendación 74 complementaria de la 70.

Para revisar la Constitución se designó una comisión de trabajo –de la cual también formé parte– habiéndonos reunido en enero y febrero de 1946 en Londres y como resultado de esa revisión las enmiendas a la Constitución, adoptadas en la Conferencia de Trabajo de Montreal en 1946, se revisó la Constitución de la O.I.T., manteniendo el tripartismo original y los órganos esenciales; pero dándole una mayor fuerza y posibilidad de acción tanto universal como regional, como asimismo dependiendo de una manera más categórica la obligación de los estados miembros, no sólo para cumplir convenios que fueron ratificados, sino inclusive aquellos no ratificados, al parejo naturalmente con las recomendaciones; afirmando sistemas de control.

Entre tanto en San Francisco se forjaba la necesaria organización internacional que debería asegurar permanentemente la paz. Y no obstante que la O.I.T. tenía amplios títulos para ser reconocida en ese pacto constitutivo, tenía enemigos –entre ellos los soviéticos de manera principal– que se opusieron a ello y lo único que pudo lograrse fue que en el artículo 57 se previera que los organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales y que posean amplias atribuciones internacionales en las esferas económica, social, cultural, educativa, sanitaria y otras conexas según se define en sus estatutos, serían vinculados a las Naciones Unidas.

Por cierto que después de grandes dificultades, se logró firmar el convenio previsto por el artículo 57 y de este modo la O.I.T. quedó reconocida por la ONU "como un organismo especializado competente para emprender la acción que considere apropiada, de conformidad con su instrumento constitutivo básico, para el cumplimiento de los propósitos expuestos en él".

Después de celebrado el convenio con la ONU, reanudó su vida normal la O.I.T. ya con plena autonomía reubicándose en Ginebra y habiendo celebrado únicamente la 28a. Conferencia en Seattle en 1946; la 29a. Conferencia en Montreal (1946), y reunido tan sólo una vez en 1948 en San Francisco.

Como una recopilación debemos tan sólo hacer notar que en sus cincuenta y ocho años de vida, la O.I.T. ha aprobado 147 convenios internacionales, con número prácticamente igual de recomendaciones y un sin fin de resoluciones, incluyendo además el último trabajo extraordinario de la O.I.T. de la Conferencia Mundial del Empleo que paralelamente a la Conferencia Anual Ordinaria reunidas en junio de 1976 y a donde el que habla fungió como Presidente de los Empleados y Vicepresidente de la Conferencia.

Conviene brevemente referirse al estructura y operación de la O.I.T., recordando que se trata de una organización internacional integrada por estados, pero que éstos no son el objeto exclusivo pues en realidad lo constituyen los trabajadores. Es el ser humano protegido por normas internacionales de vigencia imperativa para los estados: Este es un caso de primacía del derecho internacional recordando que la totalidad del derecho –ya sean los derechos nacionales, como el derecho internacional– constituye una unidad dentro de la pluralidad de las normas; cada orden jurídico nacional, inclusive afirma Kelsen, forma una pirámide desde la norma fundamental hasta el último acto de simple ejecución. Y todas estas pirámides están coordinadas en su subordinación al derecho internacional. Tenemos por lo tanto que el derecho internacional es derecho positivo en la plena acepción de esta palabra; y es además, esencialmente, un derecho supra-estatal; y ello es indiscutible tratándose del derecho internacional del trabajo, entendiendo aquél como lo define dicho jurista, como "La totalidad de normas creadas por la cooperación de los estados".

EXAMINEMOS LAS PECULIARIDADES Y ORGANOS DE LA O.I.T.

1) La Conferencia Internacional del Trabajo sobre la cual se ha precisado antes la peculiaridad del tripartismo y su actividad como parlamento mundial.
2) El Consejo de Administración que es el órgano encargado de coordinar todas las actividades de la organización, convocar a las diversas reuniones fijando las fechas y orden del día, principalmente de la Conferencia Internacional del Trabajo, designar los miembros de diversas comisiones inclusive la de encuesta; examinando las conclusiones en sus diversas reuniones y su implementación; procurando el equilibrio financiero mediante la preparación del presupuesto. Dicho consejo es elegido cada tres años por la Conferencia Internacional del Trabajo y actualmente se compone de 56 miembros de los cuales 28 gubernamentales (10 correspondiendo a los estados que tienen mayor importancia industrial), 14 empleados y 14 trabajadores.
3) La Oficina Internacional del Trabajo que es el secretario permanente de la organización que tiene al frente un Director General designado por el Consejo de Administración, de quien recibe sus instrucciones. Se trata de un personal internacional sometido a un estatuto y con su propio tribunal administrativo sobre cumplimiento de las relaciones de trabajo. Consta alrededor de 2 000 personas de 110 nacionalidades y más de 800 expertos empleados por la O.I.T. a título de cooperación técnica de la Conferencia y del Consejo; el estudio y la colección de publicaciones sobre informes y problemas de trabajo, preparando al efecto la documentación necesaria para los órganos encargados de controlar su aplicación y proporcionar a los gobiernos toda clase de ayudas en el campo de la asistencia técnica.

Cuenta también con dos instituciones complementarias, el Instituto Nacional de Estudios Sociales para la Formación Profesional de Personal a quienes corresponde, en sus diversos países, las funciones de directores y de funcionarios en materia de trabajo, tanto en el gobierno como en los sectores privados y en el "Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico" que reside en Turín.

En la O.I.T. además hay "Comisiones" muy importantes tales como la Comisión Paritaria Marítima; la Comisión Consultiva del Desarrollo Rural y la Comisión Consultiva de la Función Pública; y a partir de 1945, las comisiones de industria encargadas de estudiar los problemas de industrias en actividades determinadas, y que funcionan de manera permanente, reuniéndose con cierta periodicidad, siendo en número de 11, convocándose además comisiones de inductria ad-hoc. Se integran con dos representantes de los gobiernos trabajadores y empleadores y

adoptan resoluciones técnicas, que se someten al Consejo de Administración. Asimismo, tienen lugar reuniones regionales de la O.I.T. en forma de conferencias que corresponden a los estados de América, de Asia, de África, inclusive de Europa, teniendo las tres primeras sus comisiones consultivas regionales como órganos preparatorios.

Pero es la Conferencia General anual la que tiene a su cargo la función normativa mediante la adopción de proposiciones relativas a los puntos de orden del día, determinando en primer lugar si han de revestir la forma de un convenio internacional o de una recomendación si la cuestión tratada o alguno de sus aspectos, no se prestare para la adopción de un convenio. La Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, adopta el texto final del convenio o/y de la recomendación.

El convenio es un tratado multilateral, es decir, se trata de un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional, para lo cual los seis delegados de cada país ejercen su derecho de voto autónomo e independiente para la adopción del texto cuya autenticidad queda especialmente establecida en la votación y actas, pero sin que haya menester la firma de dicho tratado (diferencia muy importante en relación con los tratados de tipo tradicional) y manifestándose el consentimiento mediante la ratificación. Naturalmente que como corresponde a la naturaleza de dichos convenios, el consentimiento puede llevarse a cabo también por vía de adhesión. En el caso de un convenio, éste se comunicará a todos los miembros para su ratificación, estando obligados a someterlo en el término de un año, a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia, a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, a efecto que le den forma de ley o adopten otras medidas. Los miembros deben informar al Director General sobre los pasos que hayan dado al efecto y si obtuvieron el consentimiento de la autoridad competente, comunicar la ratificación al Director General. Si no se obtuviere el consentimiento de dicha autoridad, tiene sin embargo la obligación de informar al Director General de la oficina —con la frecuencia que fija el Consejo de Administración— sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que se refiere a los asuntos adoptados en el convenio, precisando de qué manera, inclusive no ratificado, se esté satisfaciendo.

Tratándose de una recomendación, después de comunicarla a todos los miembros para su examen a fin de ponerla en ejecución, éstos se obligan a someterla también dentro del término de un año a las autoridades competentes y comunicándole los pasos respectivos al Director General; teniendo también la obligación de informar a la oficina sobre las medidas de aplicación.

En el caso de un estado federal, se prevé en la constitución la forma y términos como debe llevarse a cabo la ratificación y el cumplimiento.

El control permanente de O.I.T., en relación con las actividades normativas antes mencionadas, se ejerce naturalmente por medio de los informes a los cuales acabo de hacer mención y bien entendido que cada estado miembro está obligado a comunicar a las organizaciones de empleadores y trabajadores las más representativas en el país, copias de los informes que rindan a la O.I.T. sobre la implementación de los convenios y de las recomendaciones. Es muy importante hacer notar que un resumen de tales informes periódicos, es sometido anualmente por el Director General a la Conferencia.

Los órganos de controrl consisten en lo siguiente:

1) Comisión de expertos para la aplicación de convenios y recomendaciones, integrada por 19 expertos nombrados por el Consejo de Administración, que con imparcialidad y objetividad analizan la situación que priva en cada estado y si está conforme y acorde a los términos de los convenios y aplicaciones asumidas por dicho estado. La Comisión se reúne anualmente por un amplio periodo y tiene a su disposición todos los informes rendidos por los gobiernos así como los textos legislativos, contratos colectivos, decisiones judiciales, etc. Después de haberse recibido el primer informe que proceda a la ratificación de un convenio, pide a la oficina prepare un análisis comparativo de la situación del país respecto de esta materia, haciendo el examen crítico. Esta comisión de expertos actúa con un enorme prestigio y ha creado una verdadera jurisprudencia.

2) La Comisión de Aplicación de los Convenios y Recomendaciones de la Conferencia, designada anualmente, naturalmente en forma tripartita y que estudia en forma pública, examinando las conclusiones de la comisión de expertos con los cuales comparte la responsabilidad del control permanente y discute y analiza los problemas concretos con los gobiernos interesados. Anualmente se seleccionan por el Consejo de Administración diversos convenios para que esta Comisión Tripartita analice el cumplimiento o violación de convenios y recomendaciones.

Al lado de estos instrumentos de control permanente existen los procedimientos contenciosos que están previstos en la constitución y consisten en lo siguiente:

a) La reclamación prevista en el artículo 24 de la Constitución, la cual puede ser formulada ante la Oficina Internacional del Trabajo por una organinzación de empleadores o de trabajadores alegando que cualquiera de los estados miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio en que sea parte. El Consejo de Administración podrá comunicar dicha reclamación al gobierno en cuestión, invitándolo a formular reclamaciones al respecto y si en un plazo prudente no se recibiere ninguna declaración o ésta no fuere satisfactoria a juicio del Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y en su caso la respuesta recibida, debe ser objeto de la reclamación un convenio internacional del trabajo ratificado por el estado en cuestión y existe una reglamentación para llevar a cabo dicha tramitación, en donde se determinan las bases para los problemas de recibilidad o si la reclamación no se juzga recibible; luego se lleva a cabo un análisis en cuanto al fondo declarándola o no fundada, o para que se trasmita al gobierno o bien para reunir informes complementarios, etc.

b) La queja puede ser presentada ante la Oficina Internacional del Trabajo por cualquier estado miembro contra otro miembro que a su parecer no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado. Se trata de un procedimiento característico de regulación pacífica de problemas entre los estados. El Consejo de Administración podrá antes de referir este asunto a una comisión de encuesta, ponerse en contacto con el gobierno contra el cual se presente la queja; pero si ello no se considera necesario, podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto. E inclusive el propio Consejo puede seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia. La Comisión de Encuesta después de examinar detenidamente la queja, redactará su informe y será comunicado al Consejo de Administración y a los gobiernos a los cuales concierne la queja y procederá a su publicación. En caso de que uno de los gobiernos interesados dentro del término de tres meses no acepte las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión, tendrá el derecho de someter la queja a la Corte Internacional de Justicia, que podrá confirmar, modificar o revocar las conclusiones o recomendaciones y su fallo es inapelable.

En caso de que un miembro no de cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere tener el informe de la Comisión de Encuesta o de la decisión de la Corte Internacional de Justicia, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.

Es muy interesante hacer notar que en la parte XIII del Tratado de Versalles el artículo 28, párrafo segundo, establecía que "El informe (de

la comisión de encuesta) indicará... las sanciones de orden económico aplicables al gobierno objeto de la reclamación que la Comisión considere convenientes y cuya aplicación por los demás gobiernos le parezca justificada".

Y el artículo 32 al referirse al Tribunal Permanente de Justicia Internacional –antecedente de la Corte Internacional de Jusitcia– especificaría en su caso las sanciones de orden económico cuya aplicación por los demás gobiernos en contra del gobierno objeto de la reclamación, considere justificada. En la Reforma Constitucional de 1946, optamos por recomendar que por irreales se llevara a cabo la supresión de "Las medidas de carácter económico", puesto que ello era meramente lírico.

Existen además procedimientos no contenciosos consistentes en solicitudes de ciertos problemas sociales internos y que principalmente se llevan a cabo a solicitud de un miembro que el mismo pide dicho examen, ante ciertos problemas sociales internos.

Pero lo más importante es el procedimiento especial que concierne a la protección internacional de los derechos sindicales, toda vez que para ello existe todo un procedimiento especial que se agrega a los procedimientos de control y a los procedimientos contenciosos de protección general, examinados precedentemente. Dicho mecanismo tiene funciones de investigación para establecer la verdad de los hechos y de conciliación para buscar soluciones. Hay el antecedente de las propuestas que en febrero y marzo de 1947, hicieron la Federación Sindical Mundial y la Federación Americana del Trabajo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, para examinar el problema de las garantías de ejercicio y desarrollo de derecho sindical. El Consejo Económico Social transmitió ese requerimiento a la O.I.T. y adoptó en la conferencia de junio de 1947, una resolución para fijar las bases de una reglamentación internacional, a cuyo efecto se sometió como punto del orden del día en las conferencias de 1948 y 1949, y se adoptaron los convenios internacionales 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización; y el 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva. El Consejo de Administración fijó el procedimiento y mandato de dicha comisión, que ha desarrollado a través del tiempo todo un sistema procesal e indicando la jurisprudencia que es positivamente extraordinaria, ejerciendo una influencia positiva en la protección de la libertad sindical y la negociación colectiva de trabajo.

Ya que hemos visto los objetivos, estructura y operación de la O.I.T., pasemos ahora a lo afirmado como título de este trabajo, "la O.I.T. promotora activa en la determinación y protección de los derechos del hombre", a cuyo efecto me permito hacer notar que la noción de los derechos del hombre, está en vía de constante expansión, pues aun sin remontarnos a la Carta Magna de 1215, consideremos el cambio habido

entre la concepción que consideró las declaraciones de los derechos ingleses del siglo XVII y muy especialmente el Bill of Rights de 1968 y las Declaraciones de Derechos americana (1776), y francesa (1789) por una parte y por la otra la concepción que en 1948 estuvo en la base de la declaración universal. Los diversos textos del siglo XVII y XVIII, únicamente se referían a lo que podríamos llamar los "Derechos Civiles y Políticos". En cambio la noción de los derechos del hombre en nuestra época cubre lo que llamamos los "Derechos Económicos y Sociales". La preocupación primera de proteger a los sujetos contra el arbitrio del príncipe, ha sido completada por aquella de garantizar al ciudadano en contra de la injusticia social. Esta doble y complementaria noción de los derechos del hombre está universalmente admitida en la escala de valores al adoptarse la declaración universal de 1948, confirmada por los dos pactos gemelos de los derechos del hombre de 1966 y que en la escala nacional ha sido reconocida por un número creciente de constituciones; siendo pertinente hacer notar que a México le cupo la gloria de adoptar la primera Constitución que establece el reconocimiento expreso de los derechos y garantías sociales, adelantándose a todos los demás países del mundo.

Es interesante notar que la evolución histórica ha operado en sentido inverso, bien sea que consideremos el plan nacional o el plan internacional. En el plan nacional con las libertades civiles y políticas generalmente ha comenzado el esfuerzo de protección de los derechos del hombre. Refiriéndose sólo a tales libertades; y hasta una época reciente, parecían englobar la noción de los derechos del hombre; son estas libertades que han deseado garantizar o pretendido sean garantizadas por las declaraciones inglesas del siglo XVII y americana y francesa del siglo XVIII y no es sino al final de la Primera Guerra Mundial que los derechos económicos y sociales han sido consagrados por los textos constitucionales como tuvo lugar a consecuencia de las revoluciones mexicana y rusa de 1917 y la alemana de 1918. En el plan internacional muy por el contrario si hacemos a un lado las medidas limitadas relativas a la esclavitud que provienen de principios del siglo XIX o aquellas que fueron adoptadas al final de la Primera Guerra Mundial en materia de protección de minorías, el primer esfuerzo sistemático de protección de los derechos del hombre se refirió a los derechos económicos y sociales. ¡Esta ha sido la obra de la O.I.T.!

Treinta años más tarde la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre" de 1948 y casi cincuenta años más tarde por los pactos de diciembre de 1966, la acción internacional se refirió a los derechos civiles y políticos al par que a los derechos económicos y sociales. Sea lo que fuere, ahora ha sido admitido plenamente que la noción de los derechos del hombre cubre tanto una como las dos grandes categorías de derechos y es en vano pretender establecer un orden de prioridad entre los dos.

Las libertades civiles y políticas tendrían poca significación y serían precarias para un pueblo en la miseria En sentido inverso, el bienestar material sin libertades públicas, constituye un regreso al pan y al circo de la decadencia romana Por eso podemos afirmar que los "Derechos del Hombre" entran en la competencia de la O.I.T. cuando se trata de los derechos económicos y sociales; y que la declaración universal y el pacto relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, consagraron las normas de la O.I.T. y debemos advertir que aun ciertos derechos civiles y políticos que de manera directa o indirecta se refieren a la O.I.T., ya fueron tratados por ésta; de tal manera que podemos sostener válidamente que la parte XIII del Tratado de Versalles, se relaciona al Derecho Internacional Público, dejando simplemente de ser el derecho de gentes que definió Francisco de Victoria, como "Lo que la razón natural estableció entre todas las naciones" y "El cual, por derivarse suficientemente del derecho natural tiene manifiesta fuerza para dar derecho y obligar. Y dado que no siempre se derive del derecho natural, parece ser que basta que sea el consentimiento de la mayor parte del orbe, sobre todo si está en favor del bien común de todos".

La trascendencia del derecho entre los estados hacia los hombres, ya había sido afirmado por Grottius cuando en su libro sobre el Derecho de la Guerra y de la Paz, afirmó: "Es natural el interés de todos los hombres de procurar el bien en los demás hombres". Esta noción de un derecho internacional público protegiendo a los hombres y aplicable directamente a éstos, constituye la tarea esencial de la O.I.T. que va más allá de la relación entre estados para tutelar al hombre, objeto y fin del derecho.

De los convenios internacionales adoptados por la O.I.T., debemos hacer resaltar aquellos que se refieren a los derechos humanos esenciales:

a) Libertad de Asociación, convenios 11, 84, 87, 98, 135 y 141;

b) Trabajo forzado, convenios 29 y 105;

c) Discriminación en el empleo y ocupación, convenio 111;

d) Igual remuneración, convenio 100.

Claro está que al lado de éstos hay los convenios más técnicos que se refieren a problemas específicos del trabajo sobre los temas de: Administración del Trabajo, Políticas de Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos; Relaciones Industriales; Condiciones Generales del Empleo; El Empleo de Menores y Jóvenes Trabajadores; Empleo de Mujeres; Seguridad e Higiene Industrial; Seguridad Social; Migración; Trabajo Marítimo; Trabajo de los Indígenas y de las Poblaciones Tribales; Políticas Sociales y Plantaciones.

En lo que se refiere a los derechos humanos, debemos recordar que si bien en el primer proyecto norteamericano para crear las Naciones Unidas, se incluía una declaración internacional de los derechos del hombre, cuya aceptación se ponía como requisito previo; y fue abandonado en 1945 por haber sido considerada como muy avanzada por los representantes ingleses y soviéticos de la Conferencia Interamericana celebrada en la ciudad de México en febrero-marzo de 1945, tiene como feliz consecuencia la inclusión en la Carta de las Naciones Unidas del postulado al respecto de los derechos del hombre, recogido en el preámbulo, párrafo segundo y los artículos 13, 55-C y 62 numeral 2, toda vez que a la Asamblea y al Consejo Económico y Social se les encarga promover estudios y recomendaciones para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, ha sido descrita por el profesor René Cassin –quien fuera Premio Nobel de la Paz, por su contribución a ésta a través de la internacionalización de los derechos humanos– como la más alta expresión de la época moderna en el reconocimiento de los derechos del hombre.

Quizá no esté de más recordar que pocos meses antes de aprobarse la declaración universal, la IX Conferencia Interamericana en Bogotá había aprobado a su vez en el mes de abril de 1948, la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", y la "Carta Internacional de Garantías Sociales", aprobadas muy oportunamente.

La declaración universal no tiene valor obligatorio, es decir, al ser aprobada por medio de una resolución de la Asamblea General, no posee valor vinculante para los estados, aunque sí tiene un valor moral y legal. Ello explica que el 16 de diciembre de 1966, del XXI periodo de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad la resolución 2200, en la que se contienen el Pacto Internacional de Derechos Humanos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales al recibir 35 ratificaciones, entraron en vigor respectivamente el 3 de enero de 1976 y el 23 de marzo siguiente. Estos pactos internacionales gemelos han tomado de la O.I.T. la esencia de los principios relativos a los derechos económicos y sociales, y al efecto, "Los estados partes en el presente pacto, se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente pacto" (artículo 3). Asimismo, reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo, equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial una remuneración equitativa y salario igual por trabajo de igual valor, la seguridad y la higiene en el trabajo, igualdad de oportunidades en la promoción; el descanso; el disfrute del tiempo libre; limitación de horas de trabajo; vacaciones, días festivos, etc. (ar-

tículo 7), y más adelante el artículo 8 garantiza el derecho de sindicalización e inclusive el de huelga; y en el artículo 9 se reconoce el derecho de toda persona a la Seguridad Social, inclusive al Seguro Social, etc. Todos estos son principios adoptados por la O.I.T.

Como conclusión, podemos afirmar que la O.I.T. se adelantó a su tiempo y que además de revolucionar el derecho internacional público, vino a promover los derechos del hombre en relación con su derecho acreedor frente al estado; ya no es la garantía individual, valladar frente al acto ilegal de la autoridad, sino que es el derecho activo para exigir del estado una vida digna y acorde con los principios de la justicia social; ¡Y se trata de las Garantías y Derechos Sociales!

Es la culminación normativa dentro de un régimen de derecho, y el reconocimiento del valor y virtudes prácticas del concepto de derecho que ha sido, es y será su verdadera y legítima concepción, exaltada ya por jurisconsultos y filósofos desde épocas remotas. Por ello creemos oportuno, para terminar esta exposición, reproducir un párrafo de la introducción con que inició su obra sobre la definición del derecho el profesor francés Levy-Ullman: "Existe, dice, en el fondo común de las religiones y de las filosofías, una anécdota edificante que los jurisconsultos meditarán con fruto. En la plaza de una ciudad tomada por asalto por los bárbaros, un anciano se recoge en oraciones y en reflexiones supremas. Aparece uno de los vencedores, coge al anciano por los cabellos y levanta sobre su cabeza una espada tinta en sangre: "Vas a enseñarme tu doctrina durante el tiempo que pueda tenerme en tu pie; pero cuando me haya cansado, mi arma terminará tu discurso". Es bien simple, responde el sabio: "No hagas a otro lo que no quieras que hagan contigo. Y ahora tú sabes tanto como yo". "Estupefacto el guerrero retrocede, deja caer su espada, se arrodilla delante del anciano, subyugado, iluminado, convertido".

¡Definición admirable que deberían tener presente siempre como inspirador de su conducta tanto los individuos como los estados en sus recíprocas relaciones!

México, D. F., a 11 de julio de 1977.

TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN EN LAS OBLIGACIONES

ALBERTO VÁZQUEZ DEL MERCADO

En reconocimiento de una vida dedicada apasionadamente al estudio del Derecho, aparece el siguiente artículo: la tesis que presentó don Alberto Vázquez del Mercado para optar por el título de abogado el 16 de agosto de 1919, y, quien falleció el pasado mes de julio. Perteneció junto con Manuel Gómez Morín, Vicente Lombardo Toledano, Antonio Castro Leal, Alfonso Caso, Teófilo Olea y Leyva y Jesús Moreno Vaca, al grupo de los "Siete Sabios de México".

Docto abogado de consulta en el foro, destacado maestro en la cátedra; como ejemplar investigador realiza importantes trabajos originales y traducciones que aparecen en la "Revista General de Derecho y Jurisprudencia", que publicó durante mucho tiempo. Testimonio vivo de su labor son las siguientes palabras, sobre la teoría de representación de las obligaciones.

Una de las nociones más imprecisas y vagas con que trabaja y labora el derecho moderno es, sin género de duda, la teoría de la representación. Ni su significado, ni su campo de aplicación, ni su valor jurídico, se han determinado perfectamente. Los autores se contentan con enunciarla a medida que tropiezan con ella, en alguna fórmula jurídica prevista por los Códigos. Planiol dice: la teoría de la representación no es una idea simple y primitiva.

Y esta vaguedad y falta de sistematización se debe a que la representación es en sí una anomalía, un caso fuera de lo normal.

Acostumbrados a ver en los actos jurídicos un todo único e indivisible, observamos con repugnancia y descuido todas las fórmulas en las que esta unidad se rompe; y la complejidad y la rareza de los casos las imaginamos como contrarias al orden natural, tratando de romper las coordinaciones que nuestra mente ha formado y que hemos elevado previamente, a la categoría de leyes.

Nuestro espíritu propende, a menudo, a considerar como necesidad lógica y natural lo uno, lo eternamente repetido. Y es por esto por lo que la representación parece ser un atentado contra las leyes de la uniformidad y casualidad ya "que en el fondo no es otra cosa que la separación de la causa y el efecto del acto: de la causa, porque la acción concierne al representante; del efecto, porque el derecho concierne al repre-

sentado. Existe pues, aquí una separación artificial de lo que en el estado natural de relación es uno".

CONFUSIÓN DE LA IDEA

Desconocida por completo en el derecho Romano primitivo, se va imponiendo a través de la evolución jurídica, gracias a la acción incesante de los pretores que recurrieron a la ficción para armonizar las nociones lógicas; la complejidad de las necesidades sociales, que demanden con su impulso vital los estrechos márgenes a que se les quería sujetar.

Vestigio de la concepción romana es la teoría de la representación indirecta e impropia, como le llaman los italianos, y en la que el representante realiza el acto en nombre propio para después, por otro acto, transmitirlo al representado, produciendo efectos primeramente en el patrimonio de aquél.

Sólo después de largas vacilaciones, se llega al verdadero concepto y entonces se entiende que hay representación únicamente cuando un acto jurídico es ejecutado por una persona, por cuenta de otra, en condiciones tales que los efectos se producen directa e inmediatamente sobre el representado, como si él lo hubiera hecho (Capitant).

Delimitado en esta forma el concepto, no se llega empero a ponerse de acuerdo sobre el contenido, o más propiamente, sobre los elementos que lo caracterizan.

Para algunos, el razgo fundamental es obrar en nombre de otro; para los más, la distinción estriba en que el representante se contrapone al individuo que sólo es mensajero de la voluntad de otro; para muy pocos, la intención es el elemento primordial.

Las siguientes definiciones ponen claramente de manifiesto la anarquía que reina en este punto de la doctrina jurídica:

Representar es emprender un acto jurídico que encierre a otro, *con la intención* de atribuirle sus efectos como si él lo hubiese cumplido (Scheurl).

El representante verdadero y propiamente dicho, es sólo aquel que obra *en nombre* del principal (Arndts).

El representante es el que obra por sí mismo y *es el opuesto del nuntius,* el cual no es más que el *instrumento* de la voluntad de otro (Seuffert).

A esta anarquía, viene a sumarse el hecho de que los autores consideran como representación, a la relación jurídica existente entre los codeudores solidarios y en virtud de la cual unos y otros se representan, por mandato tácito, pudiendo hacer sólo los actos que los beneficien y no los que les perjudiquen.

Larombière dice: "la solidaridad entre deudores, reposa sobre la idea

de un mandato recíproco y mutuo, que parece se han dado los codeudores para representarse en todo lo que concierne a la ejecución de la obligación común. Cada codeudor puede volver mejor la condición de los otros; pero no puede, por hecho personal, empeorarla". (Theorie et pratique des obligations. T. III, pág. 389).

Siguiendo el eje de esta concepción, es como se habla también de la representación que posee el deudor respecto de sus acreedores *quirografiarios,* y recíprocamente, la que tienen éstos respecto a él, cuando ejecutan los actos y hacen valer los derechos que pertenecen al deudor.

CAMPO DE ACCIÓN

Teniendo, como tiene, la representación por objeto y fin producir los efectos de la obligación en el patrimonio del representado, es natural, que sólo se aplique a las relaciones de derechos patrimoniales y sea excluida de los derechos que tienen como característica un elemento moral. Así los derechos de familia que exigen para su realización, la intervención personal del interesado.

El matrimonio por poder, hecho aceptado en nuestra práctica jurídica, es un caso de mandato sin representación o sea como diría Savigny, un caso de simple intervención de un agente de la voluntad de otro.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA REPRESENTACIÓN

Teoría de la ficción

Para explicar los efectos producidos por la representación, efectos que recaen directa e inmediatamente en el patrimonio del re-presentado, sin romper con los prnicipios jurídicos que norman la elaboración del derecho, y tratando, por el contrario de encerrar en normas rígidas la siempre variante necesidad social, hubo de recurrirse a la ficción, que solucionaba, siquiera provisionalmente, el problema.

Sólo recurriendo a la ficción, expresa Labbé, puede decirse que el que ha figurado y consentido en un contrato, no es el obligado, en tanto que sí lo es alguno de los que no han intervenido.

Para resolver esta pretendida contradicción entre el hecho y el principio jurídico (sólo por actos propios puede obligarse una persona); se dijo: el representante al realizar el acto, parece manifestar la voluntad del representado; el negocio es celebrado por aquél, como si éste lo realizara; el asunto no pertenece íntegramente al representante, sino que pertenece directa y exclusivamente, al principal.

¿Puede admitirse como solución definitiva la propuesta por los partidarios de la ficción?

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

¿El representante declara la voluntad del representado?

Los hechos mismos atestiguan la falsedad de semejante concepción, que, si bien pudiera sostenerse en lo que respecta al mandato que toma su origen en un elemento contractual, y a riesgo aun de convertir al mandatario en sólo mensajero u órgano de la voluntad del mandante, es insostenible en lo que respecta a la representación que se origina en virtud del mandato legal o de la gestión de negocios.

¿A qué, entonces, sostener en estos casos que el representante declara la voluntad del representado, cuando precisamente aquél ha sido instituido para suplir, o, cuando menos, para completar, una voluntad que no existe?

¿A qué decir que el gestor de negocios declara una voluntad cuando ésta no ha sido manifestada aún en el caso de celebrarse el contrato?

Es, pues, preciso desechar la ficción, no sólo porque esté en pugna con la realidad, pues si ese fuera el principal motivo, desconoceríamos el papel técnico que las ficciones han desempeñado en la elaboración y en la marcha evolutiva del derecho, sino que, como dice Achille Mestre, el que se detiene en la ficción considerándola como la resolución definitiva del problema, no sólo toma el medio como fin, sino que, también, hace una confesión de impotencia: se reconoce incapaz de resolver racionalmente el problema, su lógica se declara vencida por la dificultad, retrocede delante de un examen más profundo del hecho, delante de una verificación más minuciosa de la ley.

EL REPRESENTANTE DECLARA SU PROPIA VOLUNTAD

Desechadas por ser contrarias a la realidad las soluciones propuestas por los que no ven en el representante sino un mero órgano de la voluntad de otro y por los que han necesitado recurrir a la ficción para explicar los fenómenos producidos por la relación jurídica, es igualmente imposible admitir cualquier resolución ecléctica que intente darse, pretendiendo que en la realización del contrato ambas voluntades concurren, pues si una de ellas falta completamente o no se ha manifestado aún, es torpe admitir su existencia y ver en ella la causa generadora del contrato.

Sólo resta una hipótesis posible: el representante declara su propia voluntad.

Los textos legales que se refieren al mandato y a la gestión de negocios, comprueban la veracidad de esta hipótesis.

En efecto, el artículo 2342 del Código Civil, define el mandato diciendo que es un acto por el cual una persona da a otra la facultad de hacer en su nombre alguna cosa. ¿Y qué es esta cosa a la que se refiere nuestro Código? Indiscutiblemente un acto jurídico; pues no se concibe

que los legisladores hubieran querido referirse y abarcar en su definición los hechos delictuosos. Además, el artículo 2418 del Código Civil, dice que el gestor de negocios se hace responsable respecto del dueño y respecto de aquellos con quienes *contrata* en nombre de éste. Y si efectuar un acto jurídico, es manifestar una voluntad con el fin de crear relaciones de derecho, y contratar es concurrir con una voluntad a la formación de un convenio por el que se transfiere algún derecho o se contrae alguna obligación; demostrado que no puede ser la voluntad del representado, la que se expresa en el acto jurídico o en el convenio, habrá que admitir que esa voluntad es la del que obra y quiere: la del representante.

De un simple mensajero o de una carta (en los contratos entre ausentes) no se dice que celebren un contrato y ello se debe a que en estos casos, ni la carta ni el mensajero expresan su propia voluntad.

¿Cómo se explica entonces que los efectos producidos por el contrato recaen directa e inmediatamente en el patrimonio del representado y no el del representante? Por dos razones esencialmente: primero, porque el representante declara una voluntad propia, pero de acuerdo con la del representado: y, segundo, porque tanto aquél, como el tercer contratante, tienen la intención de celebrar un convenio cuyos efectos han de producirse directa e inmediatamente en el patrimonio del representado.

Lo esencial es que el acuerdo exista; poco importa el tiempo en que esto se verifique: puede ser anterior a la celebración del contrato, en el mandato; o bien, puede ser posterior, en la gestión de negocios.

No sólo tiene importancia teórica el determinar cuál de las dos voluntades es la que realmente concurre en la formación del contrato; consecuencias de gran utilidad práctica se originan de esta determinación y especialmente en lo que se refiere a nulidades por vicio o falta de consentimiento.

Como el representante declara su propia voluntad y es él quien contrata, habrá que admitir que las causas que vicien su consentimiento, destruyendo su voluntad, serán motivo para declarar la nulidad del acto en que éstos hayan intervenido.

Los artículos 1296, 1297 y 1298 del Código Civil, serán aplicables cuando los casos en ellos previstos concurran en el representante y no sólo en el representado como sería la consecuencia lógica y natural de admitir la solución propuesta por los partidarios de la ficción. Ciertamente habrá que anular el acto cuando los vicios se presenten en el representado; mas no porque su voluntad sea la que se declara en el contrato, sino porque ella debe estar de acuerdo con la del representante. Si por error, dolo o violencia, se ha manifestado la conformidad, en realidad, el acuerdo no ha existido, ha sido ficticio.

Cuando la violencia se ha ejercido sobre el representado, la nulidad procede por dos consideraciones diversas: porque pudo ejercer o para

obtener el acuerdo de voluntades; o bien, para obtener el poder de representación.

Si se admite, como lo quieren los partidarios de la teoría de la ficción, que la voluntad del representado es la que se manifiesta en el acto de celebrarse el contrato, habrá que admitir, también, como consecuencia de ese principio, que los contratos en donde interviene un representante y que se celebran en lugar distinto al lugar en que se encuentra el representado, son contratos entre ausentes y por lo tanto, que es menester aplicarles las estipulaciones relativas.

Si se acepta, en cambio, que el representante declara su voluntad y que es él quien celebra el contrato, éste será considerado como un contrato entre presentes y su alcance y significación estarán determinados por las reglas generales del derecho.

La importancia de esta distinción estriba, principalmente, en lo que respecta a la competencia.

ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN LA REPRESENTACIÓN

En párrafos anteriores, se determina uno de los elementos que constituyen la representación: el de que el representante declara su propia voluntad.

Se han estudiado, al mismo tiempo, las consecuencias que se derivan de admitir esa solución en lo que se refiere a las nulidades por vicio o falta de consentimiento, y en lo relativo a establecer la competencia, sin tener necesidad de resolver, previamente, los problemas, algunas veces demasiado complejos, a que dan origen los contratos celebrados entre ausentes, por correspondencia.

Es preciso fijar ahora, los requisitos de capacidad de representado y representante.

Por lo que se refiere al representado hay que distinguir, según se trate de representación nacida por disposición de la ley: mandato legal; por iniciativa del representante: gestión de negocios; o por hecho propio del representado: mandato voluntario.

En los dos primeros casos, el representado puede ser un incapaz; mas para hacer la rectificación, en la gestión de negocios, deberá tener capacidad plena.

Puede ser, también, una persona futura o indeterminada; basta en este último caso que pueda ser determinable.

En el mandato convencional, el que lo otorga deberá tener capacidad absoluta.

Por lo que respecta al representante y teniendo en cuenta que expresa su voluntad, deberá ser capaz de querer libre y espontáneamente, sin que sea necesario que tenga el pleno ejercicio de sus derechos, pues

como el contrato debe producir sus efectos en el patrimonio del representado, no es preciso que existan los requisitos exigidos por la ley para asegurar los intereses de los menores, o para conservar el predominio de la autoridad marital, en lo que se refiere a la mujer casada.

Comprendiendo esto nuestros legisladores establecieron que pueden ser mandatarios las mujeres y los menores que pasen de dieciocho años, edad considerada como suficiente para tener voluntad libre y espontánea (artículo 2557 Código Civil).

La intención del representante y tercero, de celebrar un contrato por cuenta de otro, intención compartida por el interesado, es lo que constituye el otro elemento necesario para que existan los efectos de la representación. Sólo que, considerando que la intención se manifiesta normalmente en su forma externa, por el obrar en nombre de otro, se ha tomado, por un error de *a priori*, como esencia de la representación, su forma externa.

Nuestros legisladores se inspiraron en este erróneo concepto y todos los preceptos legales giran alrededor de él.

Como excepción notable puede contarse el artículo (341 Código de Comercio) referente al factor, y en el que se establece que, cuando éste obre en su nombre, pero por cuenta del principal (la intención está claramente manifestada y en contradicción con el obrar en nombre propio); el tercer contratante puede dirigir su acción contra el principal; pero nuestra ley fiel al principio que lo anima, ha determinado que el tercero tiene, también, acción contra el factor; creando, no un caso de lo que se llama representación impropia, sino un caso de obligación co-real o solidaria.

Si pues, algunas veces, al obrar en nombre de otro se encuentra en abierta pugna con la intención misma de los interesados, y si, por otra parte, se reputa la intención como sagrada en la esfera de las obligaciones; ¿por qué no considerarla, también en la representación, que sólo es una modulación de la ley?

¿Por qué conformarse con los datos que nos proporciona un análisis superficial? ¿Por qué detenerse en la forma externa y no ahondar en el examen del concepto, para determinar su contenido?

Señalados los elementos que la caracterizan, podemos decir que hay representación siempre que la personalidad jurídica del representante se sustituye, intencionalmente, a la del representado, con el fin de realizar un acto jurídico, cuyos efectos han de producirse directa e inmediatamente en el patrimonio de éste.

He tratado de determinar los caracteres principales de la representación; sin embargo, el estudio, bien somero, que de esta institución jurídica he pretendido hacer, no estaría completa si no me detuviera a marcar las diferencias que la distinguen del mandato, ya que a menudo se les confunde y las más de las veces se les identifica.

Y este error de confundir nociones diversas, se debe a una fuerte propensión de nuestro espíritu que nos lleva a dar unidad a lo que en las relaciones externas es múltiple (la noción de patrimonio no es, en el fondo, sino la unificación de una pluralidad de derechos) y a considerar lo habitual y lo simple, como necesario y natural.

Del hecho de que el mandato origina, por lo general, la representación; e inversamente, de que ésta se manifiesta cuando existe aquél, se concluyó, erróneamente, que son nociones idénticas, que se abarcan y comprenden mutuamente. Sin embargo, un examen atento nos muestra sus diferencias.

El mandato y la representación forman en sí aspectos completamente distintos de una misma relación.

Mandatario y mandante, designan el lado interno; representante y principal denotan, por el contrario, su cualidad respecto a los terceros, el lado externo.

Nuestros legisladores, por uno de esos dichosos hallazgos con los que nos sorprende a menudo el instinto, separan claramente estos lados de la relación sin expresarlo; observan el hecho, pero no lo analizan.

Profundizando un poco se descubre que el mandato es la relación que nace entre dos patrimonios por el acuerdo de dos voluntades; mientras que, la representación, es la relación que resulta entre dos patrimonios, del acuerdo de tres voluntades.

Se han distinguido, claramente, estas relaciones jurídicas; resta únicamente, determinar si la existencia y alcance de la representación dependen del mandato, como lo preconizan los partidarios de la escuela clásica o si, por el contrario puede presentarse sola, con vida independiente.

Para comprobar que el mandato no implica siempre a la representación y que ésta no es un simple derivado suyo, pueden seguirse dos métodos distintos: demostrar que existe mandato sin representación, o inversamente, que se presenta ésta sin existir aquél.

Lo primero se verifica en el comisionista que obra por cuenta del principal: hay mandato sin representación.

Lo segundo, es preciso confesarlo, no se encuentra en nuestras leyes, pues nuestros legisladores, han instituido para los casos en que normalmente sucede esto, una extraña forma de obligación solidaria (artículo 2405 Código Civil).

Basta el caso del comisionista para desechar la teoría que trata de identificar la noción de mandato y representación y para convencerse de que no es aquél la esencia de ésta.

La noción de representación se ha impuesto difícilmente; aún hoy, en nombre de la lógica, se pretende desterrarla del campo jurídico.

He tratado de demostrar que la representación está en armonía con las nociones lógicas; creo haberlo conseguido, pero aún admitiendo que

se encuentre en pugna con los principios jurídicos, esto no es suficiente para excluirla del derecho, ya que responde a una necesidad práctica impuesta por las exigencias de la vida.

Sólo teniendo una estrecha concepción del derecho, puede rechazarse una institución jurídica, sin antes examinar las causas que le dieron nacimiento y sin precisar el fin a que se responde.

Habrá que repetir con Jhering: ¡Monstruosidad lógica la representación directa! Se desconoce la esencia misma del derecho, y se incurre en un error completo, queriendo, en nombre de la lógica, hacer de la jurisprudencia las matemáticas del derecho. La vida no debe plegarse a los principios, sino que éstos deben modelarse sobre aquélla.

No es de ningún modo la lógica, es la vida, son las relaciones, el sentimiento jurídico, quienes reclaman lo que debe ser, y la necesidad o imposibilidad lógica nada tiene que ver con ello.

México, 9 de agosto de 1919.

¿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 realidad 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 especifica. 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 destinen 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 especifiqué, 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 libros 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" (Renan, 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 diáfanamente 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 expidieron 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 privativa 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 3o. 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 esperemos que desistirán del proyecto tan amenazador y peligroso desde otros puntos de vista, y que éste no se convertirá en ley.

RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL QUE CONCEDERÍA EL MÁXIMO VALOR Y LA MÁXIMA PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

ROBERTO NÚÑEZ Y ESCALANTE

La humanidad requiere que los derechos fundamentales del hombre, no puedan subordinarse a la autoridad de carácter nacional, ya que si otros derechos y deberes pueden ser regulados internamente por los Estados conforme a las necesidades propias de su comunidad, los derechos humanos tienen jerarquía de universalidad, y por tanto su reconocimiento y afirmación constituye la única base sólida del bien común internacional fundado en el imperio del Derecho.

Los derechos del hombre no derivan de la voluntad del Estado, tampoco le son atribuidos por la comunidad internacional, ni por el principio de autoridad; derivan de la misma naturaleza humana, son inherentes a su calidad de hombre, en forma tal que son irrenunciables. La existencia y validez de estos derechos no puede quedar sujeta a un reconocimiento discrecional de los mismos, por el contrario, su vigencia debe ser aceptada y protegida, y así se hace necesario determinar la forma conveniente para que sean respetados, y para que el individuo pueda exigir su cumplimiento.

Debemos pugnar por el reconocimiento pleno de los derechos del hombre dentro de todas las legislaciones nacionales, y determinar los medios adecuados para asegurar la inviolabilidad de estos derechos. La problemática se plantea en el plano del Derecho Internacional frente a la postura comúnmente adoptada que pretende establecer que el reconocimiento de los derechos del hombre y las garantías para que goce de los mismos, son materias que corresponde establecer y regular a cada Estado dentro del ámbito de su dominio reservado.

Corresponde a la comunidad internacional velar por la aplicación y respeto de cada una y todas las libertades que encierran los derechos humanos, pero al mismo tiempo la soberanía de cada Estado reclama la abstención de los demás Estados y aún de las organizaciones internacionales de intervenir en aquellos asuntos que son de carácter doméstico. En tales condiciones, el aseguramiento de los derechos del hombre requiere una protección de carácter supra-nacional, sin que ésta pueda nunca dar lugar a una disminución en el ejercicio de los legítimos derechos de los Estados.

"En virtud de las normas internacionales establecidas, es innegable que estas convenciones han situado fuera de la competencia exclusiva de los

Estados problemas que hasta el momento competían sólo al derecho interno de cada uno de ellos",[1] dice René Sassin, y podemos agregar que si los derechos humanos quedan ubicados fuera de esta competencia exclusiva, su reconocimiento es un imperativo al que los Estados no pueden sustraerse.

Los derechos humanos deben quedar reconocidos mediante un tratado de carácter universal, no basta que se contengan en una declaración, ya que la efectividad de estos derechos requiere que los Estados se obliguen formalmente a establecer su vigencia y a respetarlos, mediante la promulgación de las normas internas conducentes; tal compromiso tomado frente a los demás Estados hace surgir para éstos el derecho de exigir su cumplimiento. Hablamos de un tratado de carácter universal, por considerar que no basta que el tratado sea celebrado por algunos Estados, aun cuando éstos sean muy numerosos, es indispensable que dicho tratado sea suscrito, por todos los Estados de la Tierra para que su acción sea verdaderamente efectiva.

En la práctica del Derecho Internacional existen medios no violentos para imponer el respeto a las normas y a los compromisos internacionales y podemos también decir, que el imperio del Derecho sobre el imperio de la fuerza, hace necesario que aun en los cesos del Derecho se recurra primordialmente a soluciones jurídicas antes que al uso de la fuerza, reservando ésta solamente para reprimir la violencia.

Por ello, pedimos que el pacto esencial dentro del tratado, para lograr el exacto cumplimiento de éste, debe de consistir en el compromiso de todos los Estados de no mantener relaciones ni diplomáticas, ni comerciales, ni de otra naturaleza, con aquellos Estados que no reconozcan dentro de su legislación los derechos humanos, o que no aseguren así mismo la forma de respeto para éstos, o que por actos de fuerza violen tales derechos o, hagan imposible su ejercicio.

Es una experiencia en la práctica general del Derecho que quienes regatean en la negociación de los contratos la determinación de sus obligaciones y las penas por incumplimieto de éstas, son quienes no tienen una intención muy clara de cumplir con tales contratos; es por ello aplicable a lo que proponemos, que aquellos Estados que se abstengan de celebrar un tratado como el que se requiere, o que se nieguen a aceptar el establecimiento de las sanciones correlativas, deben quedar fuera de cualquier relación con los Estados que hayan accedido, ya que los Estados abstencionistas, están manifestando en forma concreta y directa, su rebeldía a reconocer los derechos del hombre, y su intención de no hacer que tales derechos sean respetados dentro de su territorio.

Solamente una presión efectiva de todos los Estados podría lograr que un otro Estado cualquiera desconozca o viole los derechos humanos; y qué

[1] Veinte años después de la declaración universal. René Cassin. *Revista de la Comisión Internacional de Juristas.* Diciembre 1976. Vol. VIII. Núm. 2. Ginebra, pág. 5.

mejor presión puede ejercerse que la del aislamiento total, ya que esta terapéutica ha sido aconsejable para todos aquellos casos en que una conducta anti-social atenta en contra del orden jurídico de la comunidad.

Es natural también que se planteen las cuestiones relativas a determinar los medios para iniciar la acción de defensa de los derechos humanos y la forma de comprobación de la existencia de cualquier violación a éstos. Primordialmente los derechos humanos deben quedar definidos en cuanto a su esencia y en cuanto a sus delimitaciones en razón del orden público y de los derechos de tercero y posteriormente deben establecerse los remedios internos para que cada Estado pueda garantizar su efectividad, así la acción de carácter internacional para lograr esa efectividad de los derechos humanos deberá establecerse para los casos de negativa de los Estados a reconocer los derechos humanos, para los casos de ineficacia de los remedios internos, y para los casos de violación de éstos por actos de fuerza o de autoridad del Estado.

Dado que no es recomendable pensar en una multiplicación innecesaria de órganos u organismos de carácter internacional que nos llevarían a una burocracia torpe e ineficaz, parece conveniente que sea la misma Corte Internacional de Justicia la que asuma la tutela de los derechos del hombre en forma universal, ya que a este fin puede establecerse dentro de la Corte una Comisión de carácter permanente para el estudio y la investigación de los casos en que se denuncie cualquier violación a los derechos humanos, dándole a esta investigación el carácter de presupuesto procesal *sine qua non,* para que la Corte pueda avocarse al conocimiento del juicio relativo.

"El orden internacional y la existencia de normas relativas a los Estados es cosa muy delicada, el daño que puede causar un Estado con su acción ilícita, es tan grave que toda lesión, o aun toda amenaza de lesión de una norma internacional interesa, se puede decir, a toda la humanidad".[2] Por ello consecuente con esta opinión de Balladore Pallieri el derecho de ejercicio de la acción (denuncia) debe ser concedido a cualquier otro Estado, a los Organismos Internacionales, a las organizaciones internacionales y nacionales debidamente constituidas, a cualquier grupo de personas y aún al individuo afectado por la violación de su derecho. Sin embargo, para evitar las acciones temerarias y calumniosas debe regularse una sanción grave para quien o quienes sin ningún fundamento promuevan una denuncia formal.

Es evidente que esta situación implica el establecimiento de la competencia obligatoria de la Corte Internacional para la interpretación y ejecución del tratado respectivo, y en consecuencia, la aplicación de la sanción prevista para los casos de contumacia de los Estados, ya sea que se nieguen a permitir la necesaria investigación en los casos de denuncia, ya

[2] *Diritto Internazionale Publico.* G. Balladore Pallieri, 7a. edic. Milan 1956 pág. 11.

sea que se nieguen a someterse a la jurisdicción, o ya sea que se nieguen a poner en práctica las soluciones que la Corte de Justicia establezca como fórmula para remediar la violación comprobada.

No podemos dudar que la afirmación de los derechos humanos y la eficacia de su protección no podrán alcanzarse, sino es por medio de un reconocimiento universal que los acepte como fundamentales en toda sociedad y que los proteja por encima de la autoridad de los Estados, ya que precisamente estos derechos constituyen la garantía de la dignidad humana frente al poder.

Dice Oppenheim que "no puede afirmarse que la doctrina de los 'derechos de la humanidad' esté totalmente divorciada de la práctica",[3] empero del contexto de la obra así como de la de otros notables publicistas, se deja ver que esta protección solamente se ha exigido en forma internacional para los extranjeros cuyos derechos son violados en el territorio de otro Estado, y podríamos añadir, a condición de que el Estado reclamante sea gran potencia y no así el Estado reclamado.

Atendiendo al espíritu de la Organización de las Naciones Unidas que agrupa a los Estados en pie de igualdad soberana, y considerando como uno de los fines de los Estados el de promover el bienestar de sus pueblos, no podemos aceptar la posibilidad de que el respeto a los derechos humanos sea un privilegio privativo de los ciudadanos de ciertas naciones, pues reiteramos que la vivencia de estos derechos debe ser igual para todo hombre de la Tierra.

El tratado cuya conclusión se propone deberá de exigir a los Estados el establecimiento en sus leyes constitucionales de los derechos humanos y de los remedios legales para impedir la violación de éstos; la facultad conferida a la Corte Internacional de Justicia de resolver sobre las modificaciones que requiera la ley interna para cumplir con tales propósitos, así como sobre la abstención de realizar actos de autoridad que traigan como consecuencia la violación de tales derechos o que impidan al individuo el acceso a los remedios para evitar tales violaciones, pudiendo además la Corte establecer la pena correspondiente para el caso de no cumplimiento de su resolución.

La pena en caso de sentencia adversa debe de ser única: el aislamiento total por parte de los demás Estados; su duración debe de ser adecuada, o sea que, la pena quedará subsistente hasta que se haya remediado totalmente la violación que la motivó.

Así mismo deberá establecerse que incurrirán en falta y se les aplicará la misma pena *ipso facto* a cualquier o cualesquier Estados que rompiendo la orden de aislamiento entren en cualquier relación con el Estado aislado,

[3] *Tratado de Derecho Internacional Público*, L. Oppenheim 8a. Edición inglesa a cargo de H. Lauterpacht, Trad. de J. López Olivan y J. M. Castro Leal — Tomo I Vol. II Barcelona 1961, pág. 208.

y cuya aplicación sólo requerirá la comprobación por la misma Corte de la existencia de tal relación.

Para asegurar la universalidad del tratado, deberá establecerse igual pena para aquellos Estados que no acceden al tratado, y por otro lado el tratado por su naturaleza misma jamás podrá ser denunciado por algún Estado.

Hay algunos tratados que revisten carácter de universalidad, tales como el de la Unión Postal Universal, sin embargo si presentáramos un cuadro comparativo de los pactos multilaterales podríamos comprobar que, lamentablemente los Estados solamente pueden entenderse en forma unánime respecto de materias de carácter administrativo que representan una ventaja directa para cada uno de ellos, en tanto que son muy celosos en relación a cualquier otra materia que tenga referencia al ejercicio del poder público dentro de su territorio, es decir a las que califican como asuntos políticos.

Sin negar la validez de la afirmación de que cada Estado puede estructurarse jurídica y políticamente según sus propias necesidades expresadas por la voluntad popular, tenemos que afirmar que la base única sobre la cual puede sustentarse la expresión de la autodeterminación de los pueblos, es la del respeto a la vigencia de los derechos humanos.

Nunca podríamos aceptar como posible la determinación de un pueblo de privarse a sí mismo por su propia voluntad del ejercicio de las libertades que consagran los derechos del hombre.

LA VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA DEL FIDEICOMISO MEXICANO

RAMÓN SÁNCHEZ MEDAL

Antes de que el *"fideicomiso"* mexicano fuera objeto de las variadas y contradictorias interpretaciones que ha recibido en la doctrina y en la jurisprudencia y que dificultan ahora descubrir su verdadera naturaleza jurídica, don *Toribio Esquivel Obregón* escribió un documentado estudio para comentar la primera aparición de esta nueva denominación jurídica dentro de nuestro derecho positivo en las leyes bancarias del año de 1926 (*Carácter Legal de lo que la Ley Bancaria llama Fideicomiso*, en Revista de Derecho y Jurisprudencia, año I, No. 4, México, 1930, págs. 601 a 608), y en cuyo trabajo puso de manifiesto dos cosas muy importantes que se han olvidado en nuestros días, a saber:

1o.) que el empleo de la palabra *"fideicomiso"* para designar a la nueva institución era un verdadero disparate de lenguaje, ya que en su originaria significación romana y en el sentido castizo de la palabra, se entendería por "fideicomiso" el ruego que hacía al autor de la herencia a su heredero o legatario para que a la muerte de aquél cumpliera con un determinado encargo, el cual se fundaba en la confianza que se depositaba en la honradez y la lealtad *(fides)* de la persona que recibía tal encargo.

2o.) Que la pretendida adopción del *"trust"* inglés o de algo semejante por nuestro sistema jurídico constituía sencillamente un engaño, porque en nuestra administración de justicia no existe la dualidad de tribunales, a saber las cortes de derecho estricto *(common law)* y las cortes de equidad *(equity)* que a través de una evolución de varios siglos habían hecho posibles el *"trust"* anglosajón y el desdoblamiento de la propiedad para crear a la vez dos propiedades sobre la misma cosa, o sea una propiedad con título legal y sin los beneficios económicos de la cosa a favor del *"trustee"*, y una propiedad con título de equidad y con los beneficios económicos de la cosa a favor del *"cestui que trust"*.

Sin embargo, ni el nombre inadecuado de *"fideicomiso"* de la institución, ni la inexistencia en nuestro derecho del peculiar desmembramiento de la propiedad que entraña el *"trust"* anglosajón, excusan de la necesidad de desentrañar la verdadera naturaleza de este contrato a la luz de nuestros principios jurídicos.

Si bien es cierto que la exposición de motvios de la Ley General de

Títulos y Operaciones de Crédito expresa que el *"fideicomiso"* constituye para México "una importación de instituciones jurídicas extrañas, es decir, de una institución propia de "países de organización jurídica diversa de la nuestra", este reconocimiento no significa que tal importación no tenga por fuerza que adaptarse a amoldarse a los principios y a los límites de nuestro régimen jurídico, puesto que la misma exposición de motivos reconoce también que la implantación del fideicomiso ha de ajustarse necesariamente a "los límites que nuestra estructura jurídica general permite" como una aplicación del viejo aforismo latino *"quidquid recipitur ad modum recipientis recipitur"* (todo lo que se recibe, se recibe al modo del recipiente).

En esta imprescindible tarea de descubrimiento de la esencia del fideicomiso mexicano se encuentran, por un lado, la primitiva explicación del mandato irrevocable y, en el lado opuesto, la actual teoría de la trasmisión de la propiedad, posiciones extremas que a manera de Carib dis y Scilla hay que sortear, porque existen en nuestro sistema jurídico otros principios e instituciones para lograr una distinta y fundada construcción jurídica del fideicomiso mexicano.

Previamente, por tanto, a la estructuración jurídica de nuestro fideicomiso deben examinarse las dos tesis opuestas, la del mandato irrevocable, y la de la trasmisión de propiedad.

Hay contratos que sin perder su propia esencia contienen en sí obligaciones pertenecientes a otros contratos. Así, en la compraventa se imponen a cargo del vendedor las obligaciones de un depositario para la custodia de la cosa vendida entre tanto se hace la entrega de ésta al comprador: "Desde el momento que el comprador acepte que la cosa vendida quede a su disposición, se tendrá por virtualmente recibido de ella y el vendedor que la consreve en su poder sólo *tendrá los derechos y obligaciones de un depositario"* (arts. 2284, Cód. Civ.). Así también en la compraventa con reserva de la propiedad se equipara al comprador con el arrendatario mientras se encuentra en posesión de la cosa y durante el periodo de pago del precio: "En la venta de que hable el art. 2312 (compraventa con reserva de la propiedad) mientras que no pasa la propiedad de la cosa vendida al comprador, si éste recibe la cosa *será considerado como arrendatario* de la misma" (art. 2315, Cód. Civ.). En estos casos no se produce, por tanto, el fenómeno jurídico conocido en doctrina como *"conversión del contrato"*, puesto que el contrato en cuestión por el mero hecho de tener algunas de las obligaciones de otro contrato, no se convierte en este último, sino que conserva íntegra su propia esencia.

En el fideicomiso se dan obligaciones análogas a las de un mandatario, ya que la fiduciaria tiene el deber de obrar como un buen padre de familia para realizar determinados actos jurídicos en interés de otra persona y el deber igualmente de rendir cuentas de su actuación. También en el fideicomiso, como en el contrato de mandato, al igual que en los de promesa y de sociedad, se advierte una *"función instrumental"* y no se agota la finalidad o contenido de estos contratos con su celebración, sino que se prepara una situación jurídica para actos jurídicos o contratos posteriores. Por otra parte, en el fideicomiso, como en el mandato y en la sociedad, son nulos los actos *"ultra vires"*, o sea los actos que traspasan el encargo o la finalidad encomendada y en cuya medida se otorgaron los poderes o facultades necesarias.

Sin embargo, no pueden confundirse o identificarse el fideicomiso y el mandato, por estas razones:

1o.) El mandante no pierde en ningún caso la legitimación o la posibilidad jurídica de realizar él mismo los actos jurídicos que ha encomendado al mandatario, aunque se trate de un mandato irrevocable o se esté en presencia de un mandato general amplísimo.

En cambio, los actos jurídicos que el fiduciario debe realizar en ejecución del fideicomiso y por encargo del fideicomitente, sólo el propio fiduciario y no al fideicomitente está legitimado para llevarlos a cabo por virtud del mismo fideicomiso, de tal suerte que si, como a veces acontece, el citado fiduciario desea que el fideicomitente realice alguno de esos actos jurídicos, es indispensable que el fiduciario devuelva en cierto sentido al fideicomitente las facultades que éste le confirió y le otorgue para ello un mandato al propio fideicomitente, que es lo que sucede con frecuencia cuando el fiduciario confiere mandato a una persona designada por el fideicomitente para administrar o para pleitos y cobranzas en relación con los bienes fideicometidos.

2o.) En el mandato, el mandatario obra siempre por cuenta del mandante y su actuación es en nombre de éste, cuando se trata del mandato representativo, o en nombre propio cuando se trata del mandato sin representación, pero en este último caso los efectos jurídicos del acto realizado por el mandatario se producen directamente en el patrimonio del mandante: "Cuando el mandatario obra en su propio nombre, el mandante no tiene acción contra las personas con quienes el mandatario ha contratado, ni éstos tampoco contra el mandante. En este caso, el mandatario es el obligado directamente en favor de la persona con quien ha contratado, como si el asunto fuera personal suyo..." (art. 2561, Cód. Civ.).

En cambio, la actuación del fiduciario nunca es en representación o en nombre del fideicomitente, ni siquiera por cuenta de éste, puesto que la actuación del fiduciario es siempre en nombre propio y por cuenta propia, y sin embargo, a pesar de ello, los efectos jurídicos del acto realizado por el fiduciario no se producen en su propio patrimonio, sino que por virtud del fideicomiso todos esos efectos se producen sólo sobre los bienes objeto del fideicomiso, con la única salvedad de las responsabilidades en que pueda incurrir el fiduciario, por su culpa o por

su dolo, cuando en su actuación se aparta dl eencargo que se le ha confiado en el fideicomiso.

3o.) El radio de acción es más limitado en el fideicomiso que en el campo de aplicación más amplio del contrato de mandato, porque en éste pueden ser materia de él toda clase de actos jurídicos con tal de que sean lícitos y no estrictamente personales del mandante, aún los relativos a los no patrimoniales del derecho de familia e incluso también los referentes a meras obligaciones de hacer, en tanto que el fideicomiso debe tener siempre por objeto actos jurídicos relacionados precisamente con bienes, o sea con los bienes materia del fideicomiso.

En cuanto al efecto traslativo del fideicomiso, hay que destacar que la propiedad no es un derecho absoluto, ni siquiera tuvo este carácter irrestricto en el Derecho romano, donde existían una serie de limitaciones acordes al desarrollo económico de ese entonces, principalmente en relación con los bienes inmuebles, unas limitaciones en interés de los vecinos, y otras en función del interés público que enumera y detalla minuciosamente *Girard* (*F. Girard, Manuel Elementaire de Droit Romain,* 7a. ed., París, 1924, págs. 267 a 270).

Hoy día son ciertamente más numerosas e importantes las limitaciones al dominio, como lo exige el grado actual de un mayor desarrollo económico y social, pero lo mismo antes que ahora, en materia de propiedad, *la regla general* debe ser la libertad para disfrutar y disponer de la cosa por su dueño, y *la excepción* han de ser las expresas limitaciones al dominio, de tal suerte que sigue teniendo vigencia la perenne definición de la propiedad *"plena in re potestas"* que se encuentra en las Institutas de *Justiniano* (Inst. 2, 4, De usufr., 4).

Por esta razón, atendiendo a su contenido, suelen dividirse los derechos reales propiamente dichos en dos grandes grupos, a saber, *la propiedad* y los *derechos reales limitados* o *gravámenes,* entendiéndose que la propiedad es el más amplio derecho de señorío posible sobre una cosa, y que a su vez los derechos reales limitados sólo implican un señorío parcial (L. *Enneccerus,* T. *Kipp* y M. *Wolf, Tratado de Derecho Civil,* tomo 3o., vol. I, *Derecho de Cosas, Martin Wolf,* traducción, Bosch, Barcelona, 1936, núm. 2, págs. 7 a 9).

Cuando se invierten los términos antes mencionados, o sea cuando la regla general ya no es la libertad de disfrutar y de disponer de la cosa, sino que se suprime por completo tal libertad, para poner en su lugar y a título de excepción, unas cuantas y expresas facultades sobre la cosa en cuestión, ya no puede de ninguna manera hablarse en serio de una verdadera propiedad, ni siquiera que ha surgido una *"propiedad restringida",* porque si esta manera de hablar estuviera permitida, podría decirse que el usufructuario y aún el titular de una servidumbre son propietarios, pero con una propiedad limitada o restringida.

Por otra parte, los derechos reales limitados tienen como caracterís-

tica general una duración *temporal,* a diferencia de la *perpetuidad* que acompaña como sello distintivo a la propiedad según el viejo aforismo romano: *"ad tempus proprietas transferri nequit"* (Vat. frag. & 283). Ahora bien, esta nota distintiva de una verdadera propiedad falta por regla general a los derechos reales limitados que se conceden a la institución fiduciaria, porque de acuerdo con el art. 359, fracción III, de la ley, la duración del fideicomiso, salvo excepciones, es de carácter temporal, porque no puede sobrepasar del término de treinta años.

Así las cosas, resulta una inaceptable subversión de los términos y de los conceptos, sostener que a virtud del fideicomiso se trasmite por el fideicomitente a la institución fiduciaria una mal llamada *"propiedad restringida"* o *"propiedad fiduciaria",* por cuanto que ésta no concede en ningún caso a dicha fiduciaria la libertad de disfrutar y de disponer en su personal beneficio de los bienes fideicometidos, sino sólo la inviste de las limitadas y expresas facultades que se le otorgan para realizar la finalidad del fideicomiso: "La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso" (art. 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito), razón por la cual "sólo podrán ejercitarse" respecto de los bienes fideicometidos los derechos y acciones que se refieran al fin del fideicomiso (art. 351 de la misma Ley). Gracias precisamente a esta limitación de derechos o facultades, que se hace del conocimiento de los terceros y que sanciona expresamente nuestro derecho positivo, no es el fideicomiso mexicano un *"negocio fiduciario",* porque, por una parte, no existe en él la excedencia del medio sobre el fin y la consiguiente confianza exclusivamente en la honradez y fidelidad del fiduciario, y, en cambio, se hace pública la relación entre fiduciante y fiduciario y se le dota de una eficaz tutela jurídica.

Dos claras confirmaciones de la ausencia de trasmisión de propiedad a favor de la institución fiduciaria, lo es primeramente el hecho de que cuando ésta, en ejercicio de los derechos que le concede el fideicomiso, vende a terceras personas los bienes fideicometidos, no es ella, sino el fideicomitente, quien responde del saneamiento por causa de evicción; y en segundo término, el hecho de que para la constitución del fideicomiso basta, según el art. 347 de la Ley, la afectación de un bien al fin del fideicomiso, sin necesidad de designar en ese momento, sino hasta después, a la institución fiduciaria que se encargará de realizar tal finalidad, lo cual sería inexplicable si en realidad hubiera trasmsión de propiedad a la institución fiduciaria, mientras que no repugna a la lógica jurídica la tesis de la mera afectación del bien en cuestión a la finalidad del fideicomiso y la creación de una nueva legitimación por *"sustitución"* a favor de la institución fiduciaria, sea que ésta se designe en el acto constitutivo del fideicomiso o con posterioridad a ese acto inicial, a semejanza de lo que ocurre con la *"deuda territorial del propietario"* del Dere-

cho alemán en la que la afectación de un inmueble al pago de un crédito hasta cierta suma puede hacerse por el dueño de la finca aunque en ese momento no se señale todavía el crédito en concreto que va a garantizarse con tal hipoteca.

Existen asimismo otras convincentes razones que no sólo excluyen la idea de una trasmisión de propiedad y la idea de una mal llamada *"propiedad restringida"* o *"propiedad fiduciaria"* a favor de la institución fiduciaria, sino que además explican satisfactoriamente los poderes y las facultades de la institución fiduciaria sobre los bienes fideicometidos sólo en la medida necesaria para realizar las finalidades del fideicomiso, sin necesidad de recurrir a aquellas extrañas e inadmisibles ideas.

Para este propósito sirve el concepto de *"legitimación"* aplicado a la propiedad y a los contratos y que constituye el fundamento de los *actos sobre el patrimonio ajeno.*

Propiedad y legitimación son por regla general dos conceptos sobrepuestos que radican en la misma persona, por cuanto que quien tiene la propiedad de un determinado bien, es de ordinario igualmente quien está legitimado para disfrutar y disponer de ese bien.

Con todo, *propiedad y legitimación* pueden, por excepción, disociarse y radicar en distintas personas.

Esta disociación excepcional puede ser *absoluta* o *excluyente,* por ejemplo en el caso de una persona sujeta a interdicción o de un fallido, quienes a pesar de ser los titulares del dominio sobre sus propios bienes, sin embargo no corresponden a ellos, sino al tutor o al síndico, respectivamente, previas las correspondientes licencias judiciales, la facultad de administrar y la facultad de disponer sobre esos bienes.

Asimismo, dicha disociación excepcional entre *propiedad y legitimación* puede ser sólo *relativa* o *concurrente,* por ejemplo en el caso del propietario de un cierto bien que confiere mandato general para actos de dominio a un apoderado y de cuya situación resulta que este apoderado sin ser el propietario, tiene al igual que el dueño, la facultad de disfrutar y de disponer del bien de referencia.

Las anteriores observaciones nos llevan a distinguir claramente los dos conceptos en cuestión, para entender como *"propiedad"* la situación jurídica de un bien detetrminado que pertenece a o forma parte de un cierto patrimonio, en tanto que por *"legitimación"* ha de entenderse la facultad concedida o reconocida a una persona por la ley para disfrutar y disponer de dicho bien.

En la propiedad se destaca un aspecto *pasivo* o *estático,* en tanto que en la legitimación se subraya una faceta *activa* o *dinámica.*

A su vez, en todo contrato y, por, tanto también en el fideicomiso pueden distinguirse dos elementos, a saber: 1o.) un elemento *formal* o volitivo, que es el acuerdo de voluntades que se integra con la propuesta o policitación del oferente, y la aceptación por el destinatario de aquella

oferta; y 2o.) un elemento *material* o patrimonial que son las relaciones jurídicas valorizables en dinero (obligaciones o derechos) que nacen o se modifican por virtud de aquel acuerdo de voluntades.

Paralelamente a esta distinción puede decirse que las partes en un determinado contrato, pueden ser de dos clases: 1o.) Los dos sujetos que emiten las dos manifestaciones de voluntad, es decir, la propuesta y la aceptación que integran el consentimiento, y en este sentido puede hablarse de las *"partes"* en un sentido *formal;* y 2o.) los dos sujetos en cuyos respectivos patrimonios nacen o se modifican las obligaciones o derechos valoratizables en dinero, que vienen a ser las *"partes"* en sentido *material.*

Por regla general coinciden en las mismas personas las *"partes"* en los dos sentidos antes apuntados, porque de ordinario quien interviene con su voluntad en la integración del consentimiento en el contrato, es también quien recibe en su propio patrimonio los derechos y las obligaciones dimanadas del contrato en cuestión.

Es así como a los conocidos elementos de existencia y de validez de los contratos, debe añadirse un elemento más, que bien podría calificarse de elemento de eficacia, el requisito de la *legitimación* y al que se ha definido por el autor español *J. Ladaria Caldentey* como "el reconocimiento hecho por la norma, de la posibilidad concreta de realizar con eficacia un acto jurídico determinado" (*Legitimación y Apariencia Jurídica,* Barcelona, Bosch, 1952, pág. 2).

Este mismo concepto se encuentra expresado en términos semejantes por *Trabucchi,* el más destacado tratadista italiano de Derecho Civil en nuestros días:

"Cuando un sujeto tiene el poder de manifestar la propia voluntad con efectos respecto a una determinada situación jurídica se dice que está legitimado.

"No siempre se da identidad entre la persona que figura como titular del interés y el sujeto de la voluntad. A veces una persona está autorizada por la ley o por la voluntad del interesado para obrar también con efectos sobre el patrimonio de otro.

"El fenómeno se presenta, ya lo hemos dicho por efecto de la ley o por acto voluntario.

"La Ley a veces concede a una tercera persona la legitimación para obrar en interés del sujeto que es titular de la relación jurídica de que se trata (ejemplo típico la representación legal de los incapaces). A veces también una persona puede estar autorizada por la ley para obrar en una relación ajena para satisfacer un interés propio o de terceros: se habla en este caso de *sustitución,* con un término tomado de la doctrina sobre el procedimiento. Substituto es el síndico de la quiebra, legitimado para obrar sobre el patrimonio del quebrado en interés de la masa de los acreedores, substituto es el acreedor que obra *utendo iuribus*

de su deudor con el ejercicio de la acción subrogatoria". (*Alberto trabucchi,* Instituzioni di Diritto Civile, 21a. edizione, Padova, 1975, pág. 141).

Puede verificarse la exactitud del concepto abstracto de *legitimación para contratar* a través del siguiente ejemplo.

Si el acreedor prendario da en arrendamiento la cosa pignorada, aunque concurran en dicho arrendamiento todos los elementos de existencia y de validez del contrato y sea, por tanto, un contrato completo en cuanto tal, sin embargo carece él de eficacia, sólo por no estar investida de legitimación de arrendador la persona que lo celebró, pues le es aplicable en sentido negativo la siguiente norma del Código Civil: "el que no fuere dueño de la cosa podrá arrendarla si tiene facultad para celebrar ese contrato, ya en virtud de autorización del dueño, ya por disposición de la ley" (art. 2401).

Por el contrario, si el mencionado acreedor prendario, en ejercicio de una autorización concedida a él por pacto expreso y con objeto de obtener el pago de su crédito ya exigible, procede él mismo a vender extrajudicialmente la cosa pignorada, después de haber sido valuada ésta y después de haber notificado infructuosamente al deudor para que pudiera liberar la prenda, tal venta es plenamente eficaz a pesar de efectuarse por un *"non dominus"*, porque además de los elementos de existencia y de validez del contrato, el vendedor tiene también legitimación para vender una cosa ajena de acuerdo con esta norma del Código Civil: "puede por convenio expreso venderse la prenda extrajudicialmente" (art. 2884).

La situación que se crea por virtud del fideicomiso es en realidad no una trasmisión de derechos ni tampoco una representación de persona, sino una sustitución en los derechos del fideicomitente por la institución fiduciaria. Este interesante fenómeno jurídico de la sustitución de derechos, se presenta, sin necesidad de acudir a una trasmisión de derechos, en las situaciones que a continuación se analizan:

a) Según el ya citado artículo 2884 del Código Civil, puede el acreedor prendario, si así se ha convenido entre las partes, proceder a la venta extrajudicial de la cosa pignorada, que es una cosa ajena que pertenece al deudor prendario.

b) Según los artículos 1717 y 1718 del mismo Código Civil, puede el albacea de una sucesión vender en determinados casos los bienes de la herencia.

c) Según los artículos 48, 199, 202, 211 y 212 de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, puede el síndico de una quiebra proceder en ciertos supuestos a la venta de bienes del fallido.

d) Según el artículo 23 del Reglamento de Establecimientos de Hospedaje de 7 de abril de 1942, puede el hotelero en determinados casos proceder a la venta extrajudicial del equipaje de un huésped.

e) Según el artículo 141, fracción III, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en las hipótesis previstas en ese precepto, pueden las Instituciones de Crédito proceder a la venta, mediante corredor, de los inmuebles ajenos sobre los cuales se hubiera otorgado garantía en favor de dichas instituciones.

En todos estos supuestos, una persona sin ser representante de otra, vende o dispone de bienes pertenecientes a ésta y realiza, por tanto, actos validos sobre un patrimonio ajeno.

El síndico de una quiebra no representa al fallido ni a los acreedores ni a ninguna supuesta persona moral constituida por la masa de la quiebra. Tampoco el fallido pierde la propiedad sobre sus bienes. Sin embargo, dicho síndico es el único que realiza actos en el patrimonio de la quiebra. Ocurre lo mismo en el caso de sucesión, porque aunque la propiedad de los bienes de la herencia pertenecen a los herederos desde el momento de la muerte del autor de la herencia, según el artículo 1288 del Código Civil; sin embargo, no son los herederos antes de la partición y adjudicación, quienes pueden administrar o disponer de tales bienes de su propiedad, sino que el ejercicio de estos derechos corresponde al albacea, dentro de los límites fijados por la Ley, sin que dicho albacea sea representante ni de los herederos ni menos del autor de la herencia y sin que tampoco los herederos dejen de ser los dueños de los bienes relictos.

La necesidad legal (art. 353 de la Ley) de inscribir en el Registro Público de la Propiedad la constitución del fideicomiso sobre un inmueble, en la sección primera de dicho Registro antes de la reforma de 1979 al Código Civil, y ahora después de tal reforma, en la primera parte central del *"folio de derechos reales"* del mismo Registro, no demuestra que haya trasmisión de dominio a favor de la institución fiduciaria, porque nuestro Registro, al igual que su modelo el Registro español, tiene como misión principal la de ser instrumento de seguridad en el tráfico de derechos inmobiliarios, de tal manera que sus inscripciones más que declarar la titularidad general como la atribución de un objeto a un sujeto, publica la traducción de estos dos conceptos: a quién compete la legitimación directa o poder para disponer del objeto, y cuál es la extensión de ésta, según la certera afirmación de José Luis *Lacruz Berdejo* (*Derecho Inmobiliario Registral,* 2a. edición, Bosch editor, Barcelona, 1959, pág. 114).

La exigencia legal de que el fideicomiso sobre inmuebles revista las mismas formalidades que la legislación común impone para "la trasmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso" (art. 353 de la Ley), tampoco apoya a la teoría de la trasmisión de propiedad a la institución fiduciaria, porque sólo se está en presencia de un mero *"reenvío"* o simple concordancia de formalidades, al igual del paralelismo que existe al respecto en el Código Civil que señala las mismas formali-

dades para la venta de inmuebles que para la hipoteca de ellos (arts. 2317, 2320 y 2917, Cód. Civ.), y porque, además, se trata de una intrascendente cuestión de *"terminología"* que empleo también el Código Civil cuando habla de *"dar* en arrendamiento" (art. 2446) como a su vez el artículo 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito usa la expresión similar de *"dar* en fideicomiso" (art. 351), sin que en ninguno de estos dos casos deba entenderse que hay una trasmisión de propiedad.

Ni es una demostración de la supuesta trasmisión de propiedad a la fiduciaria la disposición de que una vez "extinguido el fideicomiso, los bienes a él destinados que queden en poder de la institución fiduciaria serán devueltos por ella al fideicomitente o a sus herederos" (art. 358 de la Ley), en virtud de que en ese momento no hay una verdadera *"retrasmisión"* de propiedad de la fiduciaria a favor del fideicomitente, sino una simple devolución de posesión como la que hace al arrendador el arrendatario al término del arrendamiento, con el consiguiente retorno al fideicomitente, de la legitimación que por sustitución tenía temporalmente la institución fiduciaria, al igual de lo que sucede por virtud de la *"rehabilitación"* del fallido cuando termina la quiebra, puesto que en este caso igualmente no hay una retrasmisión de propiedad que haga el síndico a favor del ex-quebrado sino un mero retorno de legitimación.

Por otra parte, en materia de responsabilidad patrimonial existe en nuestro derecho este principio general: "el deudor responde del cumplimiento de sus obligaciones con todos sus bienes, con excepción de aquellos que, conforme a la ley, son inalienables o no embargables" (art. 2964, Cód. Civil).

Esta universalidad en la responsabilidad del patrimonio del deudor frente a cada uno de sus acreedores es una regla general que tiene dos clases de excepciones, unas que establece la ley, y otras que derivan de un pacto expreso entre acreedor y deudor.

La ley, en efecto, limita objetivamente la responsabilidad del deudor y la reduce a un cierto bien de este último, entre otros casos, en la hipótesis del adquirente de un determinado bien gravado a la sazón con prenda e hipoteca en garantía de una deuda ajena; en la adquisición de la herencia a beneficio de inventario que hace responder a los herederos de las deudas del *"de cujus"* solamente hasta el importe de los bienes relictos; y en la llamada *"fortuna de mar"* del naviero cuya responsabilidad ante los cargadores por pérdidas o averías no va más allá del valor de la embarcación (arts. 132, 133 y 134 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos).

Puede asimismo, gracias a un convenio expreso entre las partes, limitarse *"ab initio"* la responsabilidad del deudor exclusivamente a un determinado bien de la propiedad de éste, excluyendo de ella al resto de sus bienes, aunque aquel bien llegare a resultar insuficiente a la postre

para satisfacer por completo al acreedor. La validez de un pacto de esta naturaleza no sólo tendría indirecto fundamento en la circunstancia que no es contraria al orden público ni a las buenas costumbres, pues sólo afecta a los intereses particulares, la renuncia del acreedor a la responsabilidad universal del patrimonio del deudor mencionada en el citado artículo 2964 del Código Civil, sino que cuenta, además, con un apoyo directo en la doctrina y en el derecho comparado.

Al efecto, las dos Leyes Hipotecarias Españolas de 1861 y de 1946 en las que se inspiró más que en ningún otro ordenamiento extranjero nuestro sistema registral establecen en una de sus disposiciones lo siguiente: "Podrá válidamente pactarse en la escritura de constitución de hipoteca voluntaria que la obligación garantizada se haga solamente efectiva sobre los bienes hipotecados.

"En este caso la responsabilidad del deudor y la acción del acreedor, por virtud del préstamo hipotecario, quedarán limitados al importe de los bienes hipotecados y no alcanzarán a los demás bienes del patrimonio del deudor..." (art. 140 de la primera Ley y art. 140 de la segunda).

Es oportuno aquí citar uno de los más autorizados comentarios en la doctrina española al precepto legal antes transcrito.

"Se trata de los conceptos de *responsabilidad real* y *responsabilidad personal,* es decir, de la responsabilidad general que de conformidad con el artículo 1911 del C.C. (artículo 2964 de nuestro C.C.) gravita sobre todos los bienes presentes o futuros del deudor, y de la responsabilidad concreta limitada a determinados bienes específicos, mucho más intensa, hasta el extremo de que se vincula a ellos de tal forma que persiste íntegramente aun en el supuesto de que tales bienes salgan del patrimonio del deudor o nunca hayan formado parte del mismo.

"La función de los de garantía real, hace notar HECK, es la misma que la de las obligaciones que tienen por objeto una prestación pecuniaria: la satisfacción específica del interés del acreedor. Por regla general, el derecho de garantía se halla vinculado a una obligación perfecta a la misma prestación. El interés del acreedor a la prestación pecuniaria no sólo se halla asegurado mediante la hipoteca, sino también por los medios normales y ordinarios que garantizan el cumplimiento de toda clase de obligaciones: la responsabilidad de *todo* el patrimonio del deudor. Son dos medios dirigidos al mismo fin: la acción personal ordinaria y la acción real hipotecaria. Ambas responsabilidades se vinculan indirectamente, a través del crédito a cuyo servicio se han constituido. Puede, sin embargo, ocurrir, que contractualmente, se limite la responsabilidad a una sola de ambas formas, que por el acreedor se renuncie a la responsabilidad patrimonial general, conformándose con la real que gravita, exclusivamente sobre la finca hipotecada. Supuesto completamente distinto es el de que el deudor de la acción personal, sea persona distinta del propietario de la finca objeto del gravamen.

Ello generará el problema de las relaciones internas entre ambos en caso de ejecución de la garantía, pero no altera en nada los términos generales de la cuestión.

"El hecho de la coexistencia de ambas formas de responsabilidad –la personal y la real– o de la exclusión mediante pacto de la primera, no tiene nada que ver con la accesoriedad o independencia de la hipoteca: puede perfectamente, concebirse, y esto es lo que ocurrirá en nuestro derecho, una hipoteca, constituida en garantía de un crédito, con limitación de la responsabilidad a la finca hipotecada, y, sin embargo, accesoria, en cuanto su vida se halle vinculada a la del crédito para cuya seguridad se constituye. Como observa atinadamente Angel Sanz, la existencia de la obligación con la limitación de responsabilidad, puede ocasionar complicados problemas, en caso de ser el importe de ésta inferior al de aquélla por destrucción o deterioro de la finca. En la parte no cubierta por la responsabilidad hipotecaria, quedaría la obligación con la naturaleza muy similar a la de la obligación natural..." (Alfonso de *Cossío y Corral, Instituciones de Derecho Hipotecario,* 2a. edición, Barcelona, Bosch, 1956, págs. 316 y 317.)

Por otra parte, existen en el derecho situaciones en las que un bien perteneciente a una determinada persona queda afecto a un cierto fin, sin dejar de pertenecer a dicha persona; pero sin que tampoco los acreedores de ella puedan hacer efectivos sus créditos sobre ese bien al igual que sobre cualquier otro bien que se hallara dentro de tal patrimonio. A este particular pueden señalarse dos casos muy significativos que se dan durante la tramitación de ciertos procedimientos judiciales.

Según el artículo 2175 del Código Civil, cuando a consecuencia del ejercicio de la acción Pauliana o revocatoria intentada por un determinado acreedor vuelven al patrimonio de su deudor ciertos bienes que ya éste había enajenado, sin embargo, tales bienes quedan afectos exclusivamente a responder del crédito a favor de dicho acreedor y no quedan afectos a responder de todas las demás obligaciones de dicho deudor. Asimismo, con arreglo a los artículos 478, 481 y 484 del Código de Procedimientos Civiles, una vez que se fija la cédula hipotecaria sobre el bien hipotecado, este bien queda afecto exclusivamente a las resultas del juicio hipotecario en trámite, sin que puedan los demás acreedores del deudor hipotecario pretender practicar embargos, tomas de posesión o llevar a cabo diligencias que en alguna forma entorpezcan la tramitación del juicio hipotecario.

Los razonamientos y los ejemplos anteriores ponen de manifiesto que también en el derecho mexicano, es posible que un bien determinado, sin dejar de ser de la propiedad de su titular, pueda quedar afecto a un fin determinado, y sin que tampoco los acreedores de ese deudor propietario de tal bien puedan hacer efectivos sus derechos sobre ese bien.

En suma, en el fideicomiso mexicano no hay transmisión de bienes a

la institución fiduciaria, sino sólo se inviste a ella de la legitimación para ejercitar en forma exclusiva aquellos derechos que necesita para realizar la finalidad del fideicomiso sobre bienes cuyo dominio conserva el fideicomitente. De esta manera la institución fiduciaria, con una legitimación que el acto constitutivo entre vivos del fideicomiso le otorga y que la ley le confirma y reconoce, realiza actos validos sobre un patrimonio ajeno, esto es, sobre bienes que pertenecen al fideicomitente, pero sin que de tales bienes pueda disponer el citado fideicomitente ni los acreedores de éste puedan embargarlos o practicar ejecución sobre dichos bienes. Es, pues, el fideicomiso mexicano sólo una nueva especie de gravamen, distinto de la hipoteca y de la prenda, pero dentro de la categoría de los llamados *"jura in re aliena"*.

Hay una mayor proximidad entre la *"gestio"* en el Derecho romano y la actuación de la fiduciaria en el fideicomiso mexicano, que entre esta última actuación y el funcionamiento del extraño *"trust"* anglosajón.

Al efecto, resulta muy oportuno recordar aquí el ejercicio de la función del tutor, mediante la *"gestio"* durante la infancia del pupilo, a quien se comparaba en esa primera edad con un *"furiosus"*, ya que por no poder todavía hablar dichos infantes, *"qui fari non possunt"*, no estaban en aptitud de intervenir personalmente, ni aún con la *"auctoritas"* complementaria del tutor, en ningún acto jurídico.

A virtud de esa singular actuación obraba el tutor no como representante del pupilo, sino como substituto de él, reemplazándolo totalmente, *"tutor in re pupilii loco domini habetur"*, según la frase lapidaria del *Digesto* (7, 3, Dig. Pro emp. XLI, 4). La administración o *"gestio"* del tutor se realizaba por medio de actos del mismo tutor en nombre propio sobre el patrimonio ajeno del pupilo, dado que el tutor podía cobrar las rentas, percibir los frutos, ejercitar las acciones y enajenar sus bienes a título oneroso.

Muy relacionada con la naturaleza jurídica del fideicomiso mexicano es la cuestión de las restricciones que nuestra legislación ha impuesto para el empleo de esta institución en el Derecho privado, ya que en este campo no puede tener la irrestricta y prolífica aplicación que ha tenido en el Derecho Administrativo para la creación caprichosa de innumerables organismos descentralizados a voluntad sólo del Presidente de la República de acuerdo con el principio absolutista de la Roma del imperio: *"quod principi placiut legis habet vigorem"* (1, pr., & 1. Dig., De const. princip., I, 4, Ulp.) (todo lo que plugo al monarca tiene fuerza de ley).

A este respecto señala la exposición de motivos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito tres clases de limitaciones al uso de los fideicomisos privados.

Ante todo, sólo se admite el "fideicomiso expreso" y se excluyen el llamado "fideicomiso implícito", al igual que el *"fideicomiso secreto"*, si

bien ni la doctrina ni la jurisprudencia han definido con claridad lo que ha de entenderse por estos dos últimos.

En segundo término, se pretende proscribir el uso abusivo del fideicomiso para que sólo se utilice cuando el propósito que se persiga no pueda lograrse "por el mero juego de otras instituciones jurídicas o que exigirían una complicación extraordinaria en la contratación". De aquí se sigue que una gran cantidad de los llamados *"fideicomisos de inversión"* y *"fideicomisos de administración"* son fideicomisos de puro nombre, porque su contenido en el fondo es ciertamente de un verdadero contrato de mandato constituido ordinariamente para el manejo de valores o para el arrendamiento de inmuebles, según el caso. En cambio, los *"fideicomisos de garantía"* y dentro de ellos también los conocidos con el nombre de *"fideicomisos con contraprestación"*, son realmente fideicomisos, porque las seguridades que proporcionan al fideicomitente o al fideicomisario son mayores y más eficaces que las que se conseguirían a través de la prenda o de la hipoteca, porque el pago efectivo y la preferencia en el mismo que trata de obtener el acreedor o el vendedor en su caso, se aseguran no sólo para el caso eventual de incumplimiento mediante la realización del valor de un determinado bien, como sucede en la prenda y en la hipoteca, sino que, además, se conjura tal incumplimiento y se instrumenta para ello el propio cumplimiento, sustrayendo por completo ese bien, o sea el bien fideicometido, a las pesquisas de los demás acreedores posteriores del fideicomitente o del fideicomisario, e invistiendo sobre todo a la institución fiduciaria de legitimación para poder realizar el valor de dicho bien, unas veces a través de una venta única y en otras ocasiones mediante una serie de ventas, sea de lotes de un fraccionamiento, de casas ya construidas o de departamentos o locales bajo régimen de condominio.

La tercera y más importante restricción es que no sólo se ha reservado a las instituciones de crédito la actuación como fiduciarias, sino que se han establecido "las reglas indispensables para evitar los riesgos que con la prohibición absoluta de instituciones similares ha tratado de eludir siempre la legislación mexicana". Con esto se quiso impedir que por medio del fideicomiso resurgieron en nuestro Derecho los llamados *"bienes de mano muerta"*, que impiden de manera perpetua su libre enajenación. Dentro de esta prohibición están comprendidas las substituciones fideicomisarias en los testamentos (arts. 1473, Cód. Civ.), que modera el art. 359, fracción II, de la citada Ley para permitir el fideicomiso "en beneficio de diversas personas sucesivamente que deban substituirse por la anterior", a condición de que "la substitución se realice en favor de personas que estén vivas o concebidas ya, a la muerte del fideicomitente". Pero hay otro alcance de dicha prohibición que indebidamente han soslayado nuestras autoridades y que impunemente se ha venido violando en la práctica.

En nuestro Derecho están permitidas expresamente las instituciones de beneficencia privada que tienen por objeto "el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito", como dice la fracción III del art. 27 constitucional, y a las que regula la ley de la materia como personas jurídicas de utilidad pública que bajo el control y vigilancia de la Junta de Asistencia Privada y con bienes de propiedad particular que se afectan de manera irrevocable, ejecutan actos con fines humanitaros de asistencia, sin propósitos de lucro y sin designar individualmente a los beneficiados (arts. de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales).

Hay aquí también como en el fideicomiso, la afectación de determinados bienes para la realización o ejecución de una finalidad específica, pero con estas tres grandes diferencias. Primeramente, con esos bienes se crea por disposición expresa de la ley una personalidad jurídica, es decir, una fundación o institución de asistencia privada personalidad que de cierto no tienen los bienes fideicometidos. En segundo lugar, la realización o ejecución de la finalidad en cuestión no puede encomendarse a un banco en calidad de fiduciario, sino que compete única y exclusivamente al patronato de la respectiva fundación o institución de asistencia privada. Finalmente, la vigilancia y el control sobre la actuación de estas últimas se atribuye sólo a la Junta de Asistencia Privada y de ninguna manera a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

A estas fundaciones o instituciones de asistencia privada les está vedado por el citado precepto constitucional "adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata y directamente destinados a él", y tener capitales impuestos sobre tales bienes con un plazo mayor de diez años.

Ahora bien, para eludir tan categórica y clara prohibición constitucional y aún el mismo control y vigilancia que corresponde a la Junta de Asistencia Privada dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, suelen constituirse en la práctica ciertos fideicomisos con fines culturales o educativos, a los que se asignan de manera perpetua e irrestricta bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, sin que pueda invocarse como excusa la fracción III del art. 359 de la mencionada ley, porque además de que esta disposición de discutible validez ante el referido impedimento constitucional, sólo exceptúa "el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro", tales llamados fideicomisos no son fideicomisos, sino que tienen que organizarse como verdaderas fundaciones o instituciones de asistencia privada, pues ni siquiera es posible el recurso que la letra de la mencionada fracción III del art. 359 de la Ley parece permitir, porque la mera designación de fideicomisaria de una institución de asistencia privada implicaría en la especie un fraude a la ley, o sea actuar contra el espí-

ritu de la referida prohibición constitucional y de los preceptos de la citada Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

La construcción jurídica del fideicomiso mexicano propongo a la luz de nuestro sistema legal es verdad que no agota el tema, ni por consiguiente aborda todas las distintas cuestiones que comprende, pero permite ciertamente delinear en dos sentidos el campo de aplicación práctica de la institución.

Por un lado, amplía su posible extensión en la práctica, al remover el obstáculo que crean arbitrariamente ciertas leyes fiscales, que usurpando la función que no les compete de definir la esencia del fideicomiso, gravan éste haciéndolo consistir en un acto traslativo de propiedad. Tan injustificada pretención se elimina cuando se reconoce al fideicomiso como un acto sobre el patrimonio ajeno merced a un cambio de legitimación por virtud de una *"sustitución"* expresamente permitida por la ley. Concebido de esta jurídica manera el fideicomiso, pierde la rigidez en que empíricamente se le pretende encajonar como acto traslativo de propiedad, y aparece entonces el fideicomiso no sólo desprovisto de un contenido fijo e invariable, sino como una figura jurídica mulitforme que sirve de *"contrato instrumental"* o de *"contrato de envoltura"* para acoger y modelar un sinnúmero de contratos o de relaciones jurídicas muy diversas.

En otra dirección, se puede impedir la mixtificación del fideicomiso en los casos en que a manera de simple marbete o etiqueta se aplica lisa y llanamente este nombre a otros contratos ya estructurados en nuestra legislación y, sobre todo, cuando se utiliza el fideicomiso como mecanismo de violación a la misma ley, sin objeción alguna de parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, ni de la Junta de Asistencia Privada.

LA INEXISTENCIA AGRARIA

Por Manuel Ruiz Daza
Doctor en Derecho

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

SUMARIO: *a)* Antecedentes: 1) Remotos: Época Colonial; Independencia; 2) Próximos: Revolución; Ley del 6 de enero de 1915; Constitución de 1917; Circular No. 25 del 11 de junio de 1917; Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal; Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 27 de abril de 1927; Reformas de 25 de agosto de 1927 y 23 de enero de 1937; Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942. *b)* La Ley vigente en nuestros días: El Artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. *c)* Comentarios y Opiniones sobre el Artículo 53. Crítica. *d)* Casos. Comentarios. *e)* Doctrina Agraria sobre la inexistencia.

a) ANTECEDENTES. REMOTOS: ÉPOCA COLONIAL. Es cierto lo que una vez dijo y escribió del Vecchio, que la historia nos da luces para entender el presente. En razón de esto y en conocimiento de nuestras propias raíces jurídicas conviene citar los antecedentes que han informado substancialmente, con variación de forma, el contenido del actual artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Tales antecedentes son:

ÉPOCA COLONIAL. En la época colonial se dictaron importantes disposiciones relacionadas con las tierras de los pueblos y de su simple lectura se desprende que todas tuvieron la finalidad de protegerlos en la posesión y disfrute de las mismas. Estas disposiciones son: Cédula de 31 de mayo de 1535, que previno "...si algunas tierras o heredades se hubiesen tomado u ocupado a los indios, *se les haga luego volver y restituir libremente...*"; Cédula de abril de 1946, en que provee que el repartimiento de indios y el *goce* de *éstos a sus tierras* sea *perpetuo*: Ley IX, de 19 de febrero de 1650, que dispuso "...que a los indios reducidos *no se les quiten las tierras* que antes hubieran tenido..."; en tiempos de

Felipe II se estableció, en relación con las ciudades, villas y tierras que la Corona cedía a los pueblos, que "las cosas del Reino no se pueden ganar por el tiempo", es decir, por prescripción; la Ley de 11 de junio de 1594, ordenaba: "...las estancias y tierras que se diesen a los españoles, sea sin perjuicio de los indios *y que las dadas en su perjuicio y agravio, se vuelvan a quien de derecho pertenezcan*"; y en 1642, por Ley de 16 de marzo, se ratificó la orden, volviendo a confirmarse en 30 de junio de 1646.

En tiempo de los virreyes se emitieron las "Instrucciones de 23 de febrero de 1781", en las que, al principio, se hace la declaración siguiente: "Habiendo experimentado el abuso en que han vivido y perseveran los indios de los pueblos próximos y remotos a la gobernación, en la nociva enajenación de sus tierras, solares y casas, así como de propia peculiar adquisición, *como de comunidad y repartimiento*, contrayendo imponderables perjuicios hasta el más infeliz, de no tener en qué vivir, ni dejar en sus potreros aun aquel corto auxilio de casillas o jacales correspondientes a la conservación de la vida humana..." Con la tendencia de corregir dichos abusos, estas instrucciones concluyen previniendo que "...*por ningún caso ni con pretexto alguno* se ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamientos ni otro género de enajenación de tierras de indios...". Posteriormente, diez años más tarde, se repitieron las mismas disposiciones.

Todas estas disposiciones que las tierras o heredades no se les quiten a los indios, que el goce sobre las mismas debe ser perpetuo, que las tierras dadas a los españoles en perjuicio y agravio de los indios *se vuelvan a quien de derecho pertenezcan*. En el "se vuelvan", en el "se les haga luego volver y restituir libremente" está contenida la *nulidad* o la *inexistencia* de todos los actos con los que se privó a los indios de sus tierras.

b) INDEPENDENCIA. Durante la Independencia siguió rigiendo la Legislación Colonial: Antonio López de Santa Anna, en su protección a los dueños de las tierras comunales, ordenó el 31 de julio de 1854 investigaciones sobre terrenos comunales que hubieran sido objeto de despojo.

Como antecedentes de la Ley de Desamortización de manos muertas de 25 de junio de 1856, en que las corporaciones (Ayuntamientos, artículo 3o.) fueron privadas de sus derechos sobre las tierras, y posteriormente la Constitución de 57 les desconoce personalidad jurídica, podemos citar la disposición dictada en Aranjuez en 1571 según la cual podían venderse las tierras de los indios, previa autorización y mediante almonedas; en 1791 se autorizó nuevamente esta clase de ventas, para despojar —agregamos nosotros— legalmente a los pueblos de sus tierras. Estas leyes, pues, la dictada en Aranjuez en 1571, la de 1791, la de 25 de junio de 1856 y la Constitución del 57, artículo 27, fueron perjudiciales para los pueblos, pues los despojaron de sus tierras y esta última les desconoció personalidad jurídica para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces.

ANTECEDENTES PRÓXIMOS: REVOLUCIÓN. Ya en la época de la Revolución encontramos disposiciones más precisas y cercanas al artículo 53 que estamos estudiando. En efecto, en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, promulgada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República y *Jefe de la Revolución*, Venustiano Carranza, tenemos un primer antecedente de derecho positivo en el sentido de que se declararon *nulas* todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos. El artículo 1o. prescribe: "Se declaran *nulas*: I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas; II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y III. Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

CONSTITUCIÓN DE 1917. ARTÍCULO 27 ORIGINAL. En el artículo 27 Constitucional, Fracción VII, párrafo tercero, tal como estuvo redactado originalmente por el Constituyente de Querétaro, encontramos que prescribió lo siguiente:

"Se declaran *nulas* todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; *y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos*".

En este precepto se declaran nulos todos los actos de particulares y autoridades, incluidos los judiciales (sentencia) que privaron, de sus tierras a los pueblos, etc.; pero también *serán nulos*, esto es, para el futuro, todos los actos de particulares y autoridades que tengan lugar "en lo sucesivo" y produzcan iguales efectos. Tenemos *in semine* el artículo que engendrará más tarde las disposiciones contenidas en los artículos 117 del Código Agrario de 1934, 121, 122 y 127 del Código Agrario de 1940; 138

y 139 del Código Agrario de 1942, y 52 y 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

CIRCULAR No. 25 DE 11 DE JUNIO DE 1917. Asimismo en la *Circular número 25 de junio de 1917,* firmada por el Secretario de Fomento, Presidente de la Comisión Nacional Agraria, Pastor Rouaix, se prescribe claramente que en la tramitación de los asuntos agrarios de la competencia de la Comisión Nacional Agraria se ha notado que los poseedores de predios rústicos reclamados por los pueblos, realizan fraccionamientos y ventas a los miembros de los mismos pueblos; con lo cual se pretende eludir las consecuencias del fallo definitivo que pronuncia el Presidente de la República ordenando la restitución de tierras; que tal procedimiento debe considerarse inadmisible y *radicalmente nulo* en su concepto de acto simulado que tiene por finalidad eludir el cumplimiento de Ley de 6 de enero de 1915, de indudable orden público, y por lo mismo las ventas que se realizan de ese modo *carecen de eficacia jurídica* y no deben ser obstáculo para cumplir las determinaciones que en materia agraria dicte el Primer Magistrado de la República. En el Decreto de referencia se da como argumento que una determinación del Presidente de la República en materia agraria constituye "la cosa juzgada contra la cual no cabe recurso ni prueba de ninguna clase"; y en la prevención segunda se establece con toda claridad "que todo medio, *real* o *simulado,* que se emplee con el fin de eludir la aplicación del Decreto de 6 de enero de 1915, será desechado de plano por ser *radicalmente nulo e ineficaz* como absolutamente contrario a una disposición de orden público que no depende en caso alguno del capricho o juicio de los particulares, según los artículos 7o. y 15, del Código Civil vigente. Esto es, —comentamos nosotros— si cuando se van a restituir o dotar de tierras a los campesinos se considera como *radicalmente nulo e ineficaz* todo medio, real o simulado, que pretenda eludir la entrega de tierras dictada por el Presidente de la República, con mayor razón se debe considerar como *radicalmente nulo e ineficaz* todo medio o procedimiento que pretenda privar a esos pueblos de las tierras concedidas, en restitución o dotación.

LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICIÓN DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL. En la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, Ley de 19 de diciembre de 1925, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1925, claramente se analizan la situación legal y de hecho que en aquel entonces prevalecía en el denominado "problema agrario"; tal Ley reglamentó lo relacionado con el uso y aprovechamiento de las tierras ejidales prescribiendo la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos del pueblo favorecido, quienes con anterioridad a tal Ley las disfrutaban en común; así lo había prescrito la Ley de 6 de enero de 1915. La realidad agraria que presentaba el país en aquel entonces consistía en que la mayoría de los pueblos dotados, por medio de sus Comités Administrativos, se repartían en parcelas las tierras de cultivo y explotaban en común los pastos, montes y aguas, cuya explotación era manejada también por el Comité Administrativo. Con dicha Ley se pretendió corregir los abusos cometidos por los Comités Administrativos en la distribución de las parcelas, el cambio constante que hacían en la distribución de las mismas, lo que engendraba inseguridad, y, como consecuencia, la pérdida del interés en el mejoramiento agrícola y el aumento de la producción; se pretendió también destruir la corrupción de los Comités Administrativos quienes explotaban en forma inmoral los elementos del ejido, cobrando cuotas por el uso de las parcelas, celebrando contratos de arrendamiento sobre las tierras ejidales o explotando en provecho particular los bienes de uso común del ejido e inclusive aprovechando los fondos comunes ejidales en beneficio propio, exclusivo y particular; se pretendió, pues, dar firmeza a la posesión y usufructo de las parcelas para que los campesinos beneficiados pudieran mejorarlas con inversiones de trabajo y capital, intensificando la producción, incluso con el cultivo de plantas que requieren de varios años para su explotación, como son los árboles frutales, la alfalfa, etc., y pudieran construir su casa habitación o las construcciones rurales que necesitara su parcela; se pretendió, en síntesis, conjugar la seguridad jurídica que tiene la pequeña propiedad sin los inconvenientes que engendra, como conducir a la reconstrucción de un nuevo régimen latifundista por la compra de las parcelas, *por eso se impusieron algunas limitaciones benéficas a los derechos concedidos a los campesinos sobre sus tierras.* Por tanto, la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, con base en los lineamientos de la Ley del 6 de enero de 1915 en su último considerando, reproducido en la parte final del párrafo noveno del Artículo 27 Constitucional: "Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y *serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras pertenezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento",* declaró, pues, inalienables los derechos sobre terrenos comunales tanto cuando "pertenezcan" indivisos, como cuando ya se hubiera verificado el fraccionamiento. Se estableció, pues, en el artículo 2o. de dicha Ley la siguiente prescripción: "Publicada la resolución presidencial respectiva y expedidos los títulos a que se refiere el artículo 9o. de la Ley de 6 de enero de 1915, la corporación de población que obtuvo la restitución o dotación, adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras, comprendidos en aquella resolución; pero respecto a las tierras, únicamente mientras son repartidas en los términos de la presente Ley", y en el artículo 11 la siguiente: "Entre tanto se procede a la división de las tierras ejidales en parcelas y a la adjudicación de éstas a los ejidatarios, *serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos indivisos.* En consecuencia, ni los comisarios

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

ejidales, ni la junta general, ni los ejidatarios, conjunta o aisladamente, podrán en ningún caso ni en forma alguna, ceder, traspasar, arrendar, hipotecar o enajenar en todo o en parte, derecho alguno sobre las tierras ejidales o a su repartición, siendo *nulas* las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto".

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS, DE 27 DE ABRIL DE 1927. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 27 de abril de 1927, al derogar en los transitorios, artículos 1o., leyes, decretos y reglamentos dictados en materia agraria, como los acuerdos y circulares generales de la Comisión Nacional, exceptuó de dicha derogación la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925 y su reglamento en cuanto no se opusieran a la ley promulgada. Siguieron, pues, vigentes los artículos 2o. y 11 de la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal.

REFORMA DE 25 DE AGOSTO DE 1927. En la Ley que reforma la Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925, dada por el Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, el 25 de agosto de 1927, en el artículo 1o. párrafo segundo, ya se emplea la *inexistencia* en lugar de la *nulidad.*

REFORMA DE 23 DE ENERO DE 1931. En la reforma hecha a la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 23 de enero de 1931, se emplea también en lugar de *nulas* la palabra *inexistentes,* de todas las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Hemos citado los antecedentes anteriores en forma originaria, que *aún, no discriminaban la nulidad o inexistencia de los actos que privaban a los núcleos de población o a los comuneros o ejidatarios de sus tierras, de las limitaciones* a que estaban sujetos los bienes agrarios; aún no aparecía claro y con toda precisión que tales actos eran realizados tanto por particulares (incluidos los propios ejidatarios o comuneros), como por autoridad del orden común o federal, incluidas las judiciales. Pero es evidente que tales hechos expoliatorios de los bienes ejidales o comunales, en la realidad, sí se daban. Contra estos hechos se levanta el artículo 117 del Código Agrario de 1934.

CÓDIGO AGRARIO DE 1934. En el Código Agrario de 1934, se prescribe en el artículo 117 "Serán imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquieran los núcleos de población, y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, en todo o en parte *siendo inexistentes* las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto".

"*Igualmente se declaran nulos de pleno derecho* todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los estados o de la federación, así como los de las autoridades judiciales federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población".

"Se exceptúan de las disposiciones anteriores, los actos que expresamente autorizan los artículos 141 y 142 así como los que permite el artículo 147, para el mejor aprovechamiento de los productos de las tierras, bosques o aguas, de uso común, tales como arrendamientos de pastos, venta ocasional de aguas, permisos de explotación forestal, de magueyeras u otros esquilmos".

En el segundo párrafo de este artículo se habla de *nulidad de pleno derecho.* Es importante subrayar que en este precepto ya se precisan los actos tanto de particulares como de autoridades del fuero común o federal que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población.

Tiene razón el Ing. Luis G. Alcérreca cuando afirma que el primer Código Agrario de marzo de 1934, artículo 117, después de establecer las limitaciones a que están sujetos los bienes ejidales, incluyó un párrafo que declara *nulos de pleno derecho,* no inexistentes, los actos que tiendan a privar de sus derechos agrarios a los núcleos de población. Lo anterior con la finalidad de "subsanar la mutilación que sufrió el artículo 27 Constitucional al reformarse". Basta leer el artículo 27 Constitucional tal como fue aprobado por el Constituyente de Querétaro para darse cuenta, en efecto, que se le suprimió el párrafo final que establecía la *nulidad* de todas "las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos". Es cierto, pues, que cuando se reformó en el año de 1933 el precepto Constitucional, se le mutiló una parte fundamental.

CÓDIGO AGRARIO DE 1940. El Código Agrario expedido por el Presidente Cárdenas el 23 de septiembre de 1940 y publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 29 de octubre de 1940, en su artículo 122, ya separa los actos de particulares y de autoridades que priven de sus derechos agrarios a los núcleos de población, de las limitaciones a que están sujetos los bienes ejidales, artículo 121.

En el artículo 122 se emplea la *nulidad de pleno derecho* para todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como de las autoridades judiciales federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población.

Se exceptúan —sigue diciendo el precepto 122— de las disposiciones anteriores los actos que expresamente autorizan los artículos 165 y 168,

así como los que permite el 153, para el mejor aprovechamiento de los productos de la tierra, bosques y aguas, de uso común, tales como arrendamiento de pastos, venta ocasional o de aguas, permisos de explotación forestal, de magueyeras o de otros esquilmos.

CÓDIGO AGRARIO DE 1942. En el Código Agrario de 1942, se repiten en dos artículos el 139 y 141, las disposiciones contenidas en uno solo, el 122 del Código de 1940, pero en lugar de hablar el artículo 139 de "nulidad de pleno derecho", habla de "inexistencia". El artículo 139 prescribe:

ARTÍCULO 139. *"Son inexistentes* todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier actos de las autoridades municipales, de los estados, o federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la Ley".

El artículo 141 manda: "Se exceptúan de las disposiciones contenidas en los tres artículos anteriores, los actos a que se refieren los artículos 146, 148, 167, 174 y 177 y, en general, todos aquellos expresamente autorizados por este Código".

Hasta aquí los antecedentes del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

c) LEY VIGENTE EN NUESTROS DÍAS: LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. En la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 53 *se reitera el concepto de inexistencia* y en el 54 se exceptúan de las disposiciones del 53, los actos a que se refieren los artículos 63 (permutas), 71 (cambios de calidad en las tierras ejidales), 87 (suspensión de derechos), 93 (venta de solar urbano) y 109 (división ejidal) y *en general todos aquellos expresamente autorizados por esta Ley.* El artículo 53 prescribe:

ARTÍCULO 53. *"Son inexistentes* todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley".

El artículo 54 ordena: *"Se exceptúan* de las disposiciones contenidas en los dos artículos anteriores los actos a que se refieren los artículos 63, 71, 87, 93 y 109 y *en general todos aquellos expresamente autorizados por esta Ley".*

d) COMENTARIOS Y OPINIONES SOBRE EL ARTÍCULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. *Comentario de la Dra. Martha Chávez Padrón.* Anota en la *Ley Federal de Reforma Agraria*

como antecedentes del artículo 53: "La Ley Reglamentaria sobre el Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925; al artículo 117 del Código Agrario de 1934; el artículo 122 del Código Agrario de 1940 y, por último, el artículo 139 del Código Agrario de 1942; señala como innovación el hecho de que se hubiera cambiado el párrafo que señala la inexistencia de actos efectuados en contravención a lo "expresamente autorizado por la Ley", por "esta Ley", refiriéndose expresamente a la Ley Federal de Reforma Agraria con todas sus innovaciones". Cita tesis relacionadas.

CRÍTICA. Señalar antecedentes está bien, es una forma de guiar al estudioso; en cuanto a las tesis relacionadas de la Suprema Corte, que cita, pensamos que concuerda con tal criterio que, por otra parte, nos parece correcto.

Comentario del C. Lic. Raúl Lemus García. En el comentario al artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria que hace el Lic. Raúl Lemus García, se ve con claridad "el argumento" en que pretende fundarse la inconstitucionalidad del artículo 53. Es éste: con el artículo 53 *se sanciona* la actuación de los Tribunales de Jurisdicción local o federal (incluida la H. Suprema Corte de Justicia) y la de todas las demás Autoridades. El maestro Lemus destruye tal argumento diciendo que el artículo 53 no sanciona la actuación *legítima, sino la que contraviene* a la ley Federal de Reforma Agraria. En estos casos se declara la inexistencia. Hace —el maestro Lemus— una síntesis histórica de los preceptos que informan al artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y dice que "la impugnación del precepto denota absoluto desconocimiento de los antecedentes históricos de la cuestión agraria mexicana"; que el artículo 139 (53) se ha aplicado durante 29 años en varios casos, no se ha roto el orden constitucional y que la inexistencia no requiere de intervención de la autoridad o tribunal para declarar su "invalidez", pues no genera consecuencias jurídicas, y cuando se invoca en una controversia "la autoridad se limita a registrar la inexistencia".

CRÍTICA. Estamos *casi* totalmente de acuerdo con el maestro Raúl Lemus García. En nuestro esbozo sobre la "inexistencia agraria" trataremos de dar los elementos que debe reunir (carecer) la inexistencia. Dije "casi", porque no acepto el concepto de "invalidez"; debe ser inexistencia.

Comentario del Lic. Manuel Hinojosa Ortiz. "Corresponde al artículo 139 del Código Agrario. No introduce ninguna modificación de fondo. Este artículo protege a los ejidatarios contra posibles errores o abusos de autoridad. Explicando en lenguaje sencillo, quiere decir: ningún gobernador, ni legislatura local, ni diputado, ni senador, ni juez, ni tribunal, ni presidente municipal, ni ayuntamiento, ni jefe de policía, ni funcionario o empleado federal, municipal o del estado, tiene facultad para quitar a los ejidatarios la propiedad, el uso o el disfrute sobre los terrenos que les han sido concedidos por restitución, dotación, ampliación,

confirmación o creación de nuevo centro de población. En consecuencia, los campesinos deben saber que a los jefes de zona ejidal, los delegados agrarios y cualquier otro funcionario o empleado del Departamento de Asuntos Agrarios y colonización encargados de aplicar esta Ley, les está prohibido quitar parcelas y solares urbanos o desconocer derechos sobre terrenos de pastos y montes pertenecientes a los ejidos o a los ejidatarios. Los jefes de zona y demás empleados del Agrario sólo tienen facultades para informar y orientar, y obligación de cumplir o ejecutar las resoluciones presidenciales. En concecuencia, sólo pueden menoscabar o modificar los derechos ejidales, cuando lleven una resolución presidencial debidamente publicada en el Diario Oficial de la Federación".

CRÍTICA. Yo agregaría que el Presidente de la República y la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación carecen de facultades para quitar sus tierras, pastos, aguas y montes a los campesinos beneficiados por restitución, dotación, ampliación, creación de nuevo centro de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales, bien si hay conflicto o no lo hay; pero conviene aclarar y precisar que el Presidente de la República y la Corte, y todas las autoridades del fuero común o federal, incluidas las judiciales, no pueden privar a los ejidos o comunidades de sus tierras, *cuando contravienen lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma Agraria.* Lo seguro, lo cierto es que si se contraviene la Ley Federal de Reforma Agraria, se contraviene también la Constitución e incluso otras leyes (Ley de Terrenos Baldíos, etc.). Ejemplo: "El Presidente de la República pretende expropiar parte de un ejido o comunidad sin haber *causa de utilidad* pública, esto es, no sólo no hay *evidencia* que demuestre que es superior la causa de utilidad pública a la utilidad social del ejido o de la comunidad, sino que en la especie *no hay causa de utilidad pública;* si se promulgara un Decreto Expropiatorio así, *indudablemente que sería inexistente.* Se pueden poner más ejemplos, pero es suficiente. Precisando: si no se contraviene la ley, el único que puede privar es el Presidente.

Comentario del Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Formulamos su opinión tomando en cuenta la cita que hace el Dr. Luna Arroyo en su libro "Derecho Agrario Mexicano"; sintetizamos dicha opinión: se ha creado una crítica artificiosamente jurídica cuando el artículo 53 habla de inexistencia; *"se afirma* que la Corte ha declarado jurisprudencialmente que la Ley da a la inexistencia el tratamiento de nulidad y, por lo mismo, en todos los casos que en el ordenamiento agrario habla de inexistencia, ésta como nulidad que es, debe ser declarada por la autoridad judicial". Si se extiende esta conclusión a los fallos de la Suprema Corte de Justicia, que pronuncia en la vía de Amparo, si se declaran *nulos* los actos de las autoridades federales que priven de sus derechos agrarios a los núcleos de población, se llegará al caso de que la propia Suprema Corte declarará la nulidad de sus propias resoluciones, mismas que por ser inmutables,

constituir la cosa juzgada y por ser la Corte, la intérprete suprema de la propia Constitución, resultaría "inconsecuente". Esta opinión absurda, —según Mendieta y Núñez— descansa en las tesis jurisprudenciales números 238 y 139 de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (misma que encontramos repetida, agregamos nosotros, bajo el No. 251 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, pág. 788, Cuarta Parte, Tercera Sala); pero en verdad, tales tesis civilistas no son aplicables a la Ley Agraria. La inexistencia según el artículo 2224 del Código para el Distrito y Territorios Federales equivale, por el propio tratamiento que les da el mismo Código, a las *nulidades,* según los artículos 1427, 1433, 1434, 1826. MENDIETA Y NÚÑEZ afirma —y tiene razón— de que el texto mismo de la tesis jurisprudencial "no hace la declaración general de que en todo nuestro Derecho positivo vigente la inexistencia sea tratada como nulidad"; el ameritado maestro Mendieta y Núñez agrega otro argumento: Debería demostrarse antes que la Ley Agraria llama nulidad a la inexistencia —como lo hace el Código Civil— para que fuera aplicable el criterio de la Corte. Por contra, el artículo 52 reitera el concepto de la inexistencia en coincidencia con el 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

CRÍTICA. Estamos totalmente de acuerdo con Mendieta y Núñez al rechazar las tesis jurisprudenciales civilistas como aplicables al Derecho Agrario; consentimos su criterio en el supuesto caso de que la Suprema Corte llamara nulidad (agraria) a la inexistencia (agraria) o la propia Ley así lo expresara, pues entonces la cuestión sería "de nomine, non re"; pero aún en este supuesto, en los casos de privación de derechos agrarios a los ejidos o comunidades, aplicaríamos la inexistencia.

Comentario del Ing. Luis G. Alcérreca. El Ing. Alcérreca en su análisis crítico de la Ley Federal de Reforma Agraria, al referirse al artículo 53, dice que este artículo "se ha quedado en buenas intenciones sin que haya tenido aplicación práctica"; que cuando se elaboró el Código Agrario de 1934 se subsanó la mutilación que sufrió, en su parte final, el párrafo tercero de la Fracción VII del 27 Constitucional, declarando nulos, en vez de inexistentes, los actos a que se refiere el actual artículo 53; el Código de 40 repite "nulidad"; el Código de 42 habla ya de inexistencia; que en el primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario, celebrado en mayo de 1945, se llegó a la conclusión de reformar el artículo 27 Constitucional en su fracción VIII, "para reintegrar al artículo 27 el Párrafo que se le suprimió en 1933", debiéndose usar el concepto de nulidad en lugar de inexistencia e igual modificación debería hacerse el artículo 139 del Código Agrario de 1942; que en la Memoria de dicho Congreso, se encuentran las "razones y argumentos" que "fundamentan la substitución de los términos".

Continúa diciendo Alcérreca que el artículo 53 "seguirá sin aplicación, mientras la disposición Constitucional no vuelva a su redacción original,

estableciendo la nulidad para el futuro de todos los actos a que la fracción VIII del artículo 27 alude para el pasado". Sugiere Alcérreca se establezca el procedimiento para declarar la nulidad, para salvar así la objeción de que se carece (artículo 139 hoy 53) de tal procedimiento. Reitera Alcérreca que el artículo 139 (hoy 53) apuntalado en la inexistencia o la nulidad "ha sido letra muerta y que su aplicación quedó en un intento fallido que no produjo los resultados que se esperaban"; cita el caso de "Santa María Cacahuatán", Chiapas, como único caso de que tuvo noticias el Ing. Alcérreca. Nos referiremos a este caso.

CRÍTICA. Estamos de acuerdo con el Ing. Alcérreca en las referencias históricas que maneja; no estamos de acuerdo en la pretensión del Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario de volver *al original* texto Constitucional, *porque habría prohibición Constitucional absoluta* para privar total o parcialmente de sus tierras, bosques, y aguas, a los núcleos de población (ejidos, o comunidades de hecho o de derecho); no cabrían las excepciones de que hablan los artículos 141 del Código Agrario de 1942; 122 párrafo segundo, del Código Agrario de 1940; y 117, párrafo tercero, del Código Agrario de 1934, correlativos del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Por eso, pasó tal parte del precepto Constitucional al artículo 117 del Código Agrario de 1934. Ya en este artículo la prohibición sólo se da "cuando se contraviene la Ley", *pero incluye excepciones,* que el texto constitucional no hacía. Esto, claro está, no lo dijo el Legislador pero es fácil entender su intención. Estaríamos de acuerdo con el Ing. Alcérreca y el Congreso de Derecho Agrario de 1945, si al reintegrarse al texto Constitucional la parte suprimida se agregaran algunas modificaciones y salvedades o excepciones.

Ejemplo: ...Y del mismo modo *serán inexistentes* todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos, *salvo los expresamente permitidos por las leyes.* Lo subrayado constituyen nuestras modificaciones y salvedades. La opinión del Ing. Alcérreca tiende mucho al argumento llamado apelación a la historia.

El artículo 53 debe seguir como está y en cuanto al procedimiento, en la inexistencia no es necesario; en las nulidades puede integrarse en materia agraria con las formalidades esenciales que señala Gabino Fraga en su Derecho Administrativo, o como ya está previsto en la propia Ley Federal de Reforma Agraria en los casos de *restitución,* en los casos de "nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables" artículos 399 al 405; en la nulidad de los acuerdos de inafectabilidad y cancelación de los certificados; y en la nulidad de contratos y concesiones de que hablan los artículos del 413 al 417 de la propia Ley Federal de Reforma Agraria. Si esto es jurídicamente factible en materia administrativa, con mayor razón, en un Derecho Social, como el Agrario, de interés público, puede y debe integrarse tal procedimiento, aunque no lo prescriba en

forma expresa la Ley, pues se trataría de llenar alguna laguna procesal para otra laguna de derecho positivo. Pero este no es el caso.

Posteriormente nos referiremos a las razones y argumentos del Congreso de Derecho Agrario de 1945, en los que apoyó la substitución de la inexistencia por la nulidad.

Ponencia Presentada por el Departamento Agrario en el Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario, bajo el título "Nulidad e Inexistencia en Derecho Agrario". Trataremos de tomar lo esencial de esta ponencia y sobre todo "las razones" y "argumentos" jurídicos de la misma, o bien los criterios prácticos que animaron tal ponencia, para después en nuestra crítica referirnos a los mismos. El Departamento Agrario propuso: "I. Que se suscite la reforma del artículo 27 Constitucional a fin de que, de una manera categórica, genéricamente *declare la nulidad de los actos pasados o futuros,* por los que se haya privado o se prive total o parcialmente a los núcleos de población, de sus tierras, bosques y aguas; señalándose el procedimiento por observarse respecto de los actos no provistos en la fracción VIII del actual artículo 27 Constitucional. II. Que, de acuerdo con la reforma constitucional apuntada, se modifique el artículo 139 del Código Agrario". Fundó su proposición en citas históricas de la época colonial, en la Ley del 6 de enero de 1915 que declaró la nulidad de todos los actos lesivos a los núcleos de población, registrados en el lapso de 1856 a la fecha en que se expidió dicha Ley de 1915; en el original artículo 27 que estableció la expresa declaración de nulidad de todos los actos que *hayan* privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, etc., "que existen todavía desde la Ley de 25 de junio de 1856" y "del *mismo modo serán nulas* todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar *en lo sucesivo* y que produzcan iguales efectos"; en que indebidamente se reformó el 27 Constitucional, pues se suprimió esta última parte (del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, etc.), entuerto que se corrige con el artículo 117 del Código Agrario de 1934; cita la Ponencia del Departamento Agrario doctrinas de Derecho Civil y Administrativo sobre inexistencia y nulidad y con base en un estudio comparativo (Pág. 310 y S. S. de la Memoria), formula sus conclusiones y proposiciones, ya mencionadas. En el estudio de referencia se nota la angustia por la *aplicación* del artículo 139 del Código Agrario de 1942, pues *numerosos poblados* tienen formuladas solicitudes para que les sean devueltas sus *tierras ejidales amparadas por resoluciones presidenciales,* de que han sido despojados: "1). Por acuerdos de la Oficina de la Pequeña Propiedad Agrícola que funcionó hasta 1940; 2). Por Fallos de la Justicia Federal contra acuerdos del Departamento Agrario y de la Secretaría de Agricultura, que negaron la devolución de las tierras afectadas; 3). Por Fallos de Jueces del orden común; 4). Por acuerdos administrativos, y 5). Por actos de particulares". Otra cuestión que se plantea en la ponencia del

Departamento Agrario es la de "saber *cuáles son los actos inexistentes o nulos,* —según la terminología legal verdadera— que tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población". Señala *dos reglas, una general,* de interpretación amplísima, de que "los actos de autoridades o particulares, cuya 'nulidad' declara el artículo 139 (hoy 53), son aquellos que afectan la constitución del núcleo de población y su conservación, según nuestro Pacto Federal, particularmente la fracción X del artículo 27; y *otra regla especial,* 'aquellos que afecten los derechos que confieren a los núcleos de población las leyes agrarias reglamentarias, y cuya pérdida no afecte su constitución, siempre que ampare a los propios derechos una resolución presidencial consecutiva de un Juicio Agrario Constitucional o que los mismos consisten en forma indubitable' ". La ponencia no se atreve siquiera a hacer una enumeración enunciativa sobre cuáles son los actos inexistentes o nulos, según la terminología legal verdadera, que priven de sus derechos agrarios a los núcleos de población. En esto último hizo bien, por las razones que daremos. La ponencia también estudia el alcance de la frase: "si no están expresamente autorizadas por la Ley". Sobre esto el estudio de referencia hace una interpretación letrista, gramatical, de manga angosta para llegar a la conclusión de que el artículo 141 del propio Código de 1942 *"deroga parcialmente"* al artículo 139. En conclusión, se sugiere la reforma del artículo 27 Constitucional, reintegrándole la parte suprimida, igual reforma al 139 diciendo "nulidad", y, por último, que sea el Presidente de la República quien la declare, *por tradición* y de acuerdo con la fracción IX del artículo 27 Constitucional, a través de su órgano Jurisdiccional, el Departamento Agrario, aunque no falta quien considere que los tribunales comunes o un tribunal agrario de creación constitucional debieron intervenir.

CRÍTICA. Las críticas que podemos enderezar a la ponencia del Departamento Agrario son: en cuanto a las citas históricas de la época colonial, más se acerca a la noción de *inexistencia* que a la de *nulidad*; en este sentido las tomamos en nuestro trabajo. Detengamos nuestra atención en las palabras *luego* y *libremente* (si algunas tierras se hubiesen tomado a los indios, se les haga *luego* volver y restituir *libremente).* Lo anterior quiere decir "inmediatamente, sin coacción, sin violencia, sin juicio alguno"; esto es, los actos mediante los cuales se ocuparon las tierras de los indios téngase por inexistentes. Igual interpretación cabe con la expresión *"goce perpetuo"* (El *goce* de los indios a sus tierras sea *perpetuo*); la misma interpretación sobre "se vuelvan" (las tierras dadas a los españoles con perjuicio y agravio de los indios, *se vuelvan* a quien de derecho pertenezcan). En ninguna de estas disposiciones se menciona *previo juicio, contienda o litigio ante las autoridades, oidores, comisarios para ventas de tierras, composiciones o indultos de ellas,* etc.; se siente o intuye, pues, la *inexistencia* en tales disposiciones que no requieren de juicio alguno.

La Ley del 6 de enero de 1915, prescribe y regula, en efecto, la acción y procedimiento de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos, que hubieran sido invadidas u ocupadas ilegalmente y que el artículo 1o. de la propia Ley declara *nulas,* no *inexistentes.* También crea y regula la acción y procedimiento de dotación de tierras. Para el primer caso, una especie de juicio sumario reivindicatorio, en que el afectado puede combatir la resolución dictada por el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación ante los tribunales, y si éstos resolvían en favor del propietario afectado, sólo tenía derecho a que se le indemnizara, pero no se le devolvían las tierras; en el segundo caso, la dotación se realizaba mediante la expropiación, con el consiguiente pago de la indemnización, artículo 10 de la Ley. Si se lee bien dicha Ley, no prescribe nada para *despojos futuros* en perjuicio de los pueblos; no previó la *inexistencia,* pero tampoco se puede deducir que para el futuro debería operar la nulidad, porque cuando habla de ésta, lo hace siempre para hechos pasados; para los actos realizados en contravención de la Ley de 25 de junio de 1856 o bien para actos comprendidos desde el 1o. de diciembre de 1876 al 6 de enero de 1915. Sólo el Constituyente de Querétaro, en el párrafo tercero, fracción VII, del artículo 27 Constitucional, pudo prever la *nulidad* para despojos futuros. Nosotros entendemos esta "nulidad" como *inexistencia,* de otra manera se sometería a los ejidos y comunidades a continuos juicios de nulidad y la reforma agraria sería interminable. La mejor protección para los pueblos es la inexistencia, por rápida, eficaz incontrovertible, por ser la *nada jurídica* que no produce *efectos jurídicos,* aunque produzca *efectos materiales.*

Con respecto al original artículo 27 Constitucional, fracción VII, párrafo tercero, su mutilación de 1933, y la corrección del entuerto llevada a cabo en el artículo 117 del Código Agrario de 1934, queremos pedir al lector tenga por reproducidos aquí nuestros comentarios hechos al hacer la crítica a la opinión del Sr. Ing. Luis G. Alcérreca. Sólo queremos agregar que el legislador dio un paso gigante cuando, tratando de evitar juicios y más juicios engorrosos motivados por acciones de restitución como en el caso de "Cacahoatán", borró de un plumazo el término "nulidad", por el de "inexistencia" en el Código de 42. Hizo semejante el párrafo segundo del artículo 117 con su primer párrafo, del Código Agrario de 1934; el artículo 122 con el 121 del Código Agrario de 1940; unificó, pues, el Código de 42 (artículo 139) y la Ley Federal de Reforma Agraria (artículo 53) el nombre y concepto y la materia para una mayor, óptima, rápida y eficaz protección de los derechos agrarios de los pueblos, cuando se contravienen las leyes agrarias.

Estamos conscientes que la aplicación de una ley, de un precepto, se torna muchas veces un problema mayor que el caso que pretende resolverse. Baste recordar lo difícil que resulta determinar o escoger el mejor o el único método de interpretación de la Ley. Hasta el momen-

to los filósofos del Derecho no se han podido poner de acuerdo en cuál podría ser el mejor método de interpretar y, por ende, de aplicar la Ley. Respecto a los casos de despojo que se mencionan en la ponencia podemos dar –aun a riesgo de que conociendo los detalles del caso pudiéramos variarla– nuestra opinión. Se trata de ejidos que han sido *despojados* de sus tierras que les *fueron concedidas por resolución presidencial* y que piden la devolución de sus tierras. En cuanto al primer caso: despojo por acuerdo de la oficina de la Pequeña Propiedad Agrícola, aún sancionado por el Ejecutivo Federal: *Inexistencia* de dichos acuerdos, porque un acuerdo administrativo del –Jefe Administrativo del País no puede nulificar una Resolución Presidencial, de carácter jurisdiccional de la Suprema Autoridad Agraria. El Presidente de la República tiene facultades constitucionales para *dotar* de tierras, pastos, aguas y montes, *no para "desdotar"*. En cuanto al segundo caso: "Por fallos de la Justicia Federal contra acuerdos del Departamento Agrario y de la Secretaría de Agricultura, que negaron la devolución de las tierras afectadas"; este caso habría que detallarlo enumerando uno o varios, con todos "sus pelos y señales" para poder opinar; presentado en forma simplista entraña desacato a un fallo judicial federal. En cuanto al tercero, cuarto y quinto casos: fallos de jueces del orden común, acuerdos administrativos, y por actos de particulares, *inexistencia*. Razón: falta de competencia para invalidar resoluciones de la Suprema Autoridad Agraria, prohibición expresa de la Ley, artículo 139 (hoy 53), jerarquía de orden jurisdiccional, interés público, etc. En cuanto a las doctrinas de derecho civil y administrativo que se manejan en la ponencia, tenemos la impresión que se quiso encasillar la "inexistencia agraria", en la "inexistencia civil y administrativa", y éstas en las nulidades absolutas. La vestimenta de estas dos últimas nociones es muy estrecha para que pueda cubrir la noción de inexistencia en materia agraria. Propondremos, en esbozo, nuestra doctrina.

"Rebus Sic Stantibus", debemos precisar quién registra o declara la inexistencia. Previa investigación de la Secretaría de la Reforma Agraria, opinión, y con base en un acuerdo del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, debe hacerlo la Suprema Autoridad Agraria, cuando los actos de despojo provengan de autoridades superiores (Tribunales – Suprema Corte de Justicia de la Nación – propio Presidente de la República – Gobernadores – Secretario de la Reforma Agraria), en los demás casos puede declarar o registrar la inexistencia, siguiendo el mismo procedimiento el Secretario de la Reforma Agraria. En ambos casos se debe publicar tal Acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación y notificarlo a los seudo-afectados.

e) CASOS. Se crea un ejido; esto es, mediante resolución presidencial publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, ejecutada realmente, un núcleo de población ha recibido tierras. Pues bien, se pueden

presentar varios casos en que se otorguen certificados de inafectabilidad sobre terrenos ejidales. Mencionemos algunos:

I. Alguien adquiere por información Ad-perpetuam una parte de terreno ejidal; obtiene certificado de inafectabilidad; pues bien, tanto la escritura obtenida mediante información Ad-perpetuam, como el certificado es inexistente. La razón jurídica la encontramos en el artículo 53; pero además en el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación: "TESIS RELACIONADAS. EJIDOS Y PEQUEÑA PROPIEDAD. CERTIFICADOS DE INESTABILIDAD POSTERIORES A LA POSESIÓN DEFINITIVA. La circunstancia de que, con posterioridad a la entrega de las tierras a un núcleo de población en posición definitiva, se hayan expedido diversos certificados de inafectabilidad no altera la situación jurídica creada por la posesión definitiva. En efecto, ninguna disposición legal otorga a tales certificados la eficacia de restituir a sus titulares en posesión y propiedad los bienes que adquieren el carácter de ejidales. Al contrario, es propio de las condiciones a que están sujetos que uno de los aspectos de la estabilidad del derecho de inafectabilidad es que el área de la propiedad que ampara no podrá reducirse en lo sucesivo por el efecto de afectaciones agrarias, aun cuando cambie la calidad de las tierras, es decir, solamente protegen contra futuras afectaciones agrarias y de ninguna manera contra las que hayan llevado a cabo. *Tanto más cuanto el artículo 139* (hoy 53) del Código Agrario establece que: *"Son inexistentes* todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los Estados o Federales, así como de las autoridades federales judiciales, o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la Ley. Sexta Época, Tercera Parte, Vol. LXIV, pág. 24. A. en R. 7845/59. Carlos Ruiz Velasco Márquez. Mayoría 3 votos".

II. Alguien adquiere por compraventa un predio ejidal; obtiene certificado de inafectabilidad; traspasa por nueva venta el predio a otra persona y también verifica el traslado del certificado de inafectabilidad. Las compraventas del predio ejidal son inexistentes, pero también el certificado de inafectabilidad es inexistente. Razones: los terrenos ejidales están fuera del comercio por voluntad del legislador, artículo 52, esto es, no hay objeto; por prescripción del artículo 53, pues se trata de una operación que contraviene la Ley Federal de Reforma Agraria, y pretende privar a un ejido de sus bienes. Si se observa bien, en el primero y segundo de los casos mencionados podemos encontrar algunos de los elementos tanto de esencia, como de validez de los actos jurídicos; por tanto aun desde el punto de vista judicial y civil son inexistentes, porque no hay objeto aunque haya voluntad acorde y forma; pero además, tales actos están contra de una disposición de interés público (artículo 1o. L.F.R.A.) y en contra de precepto expreso de la Ley Federal de Reforma Agraria, artícu-

lo 53, y por estas razones son inexistentes. Así lo prescribió el legislador.

Esta interpretación y el criterio sostenido por la Corte, mencionado antes, echa por tierra la Tesis Jurisprudencial No. 46 visible a páginas 93 y 94 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Tercera Parte, 2a. Sala, que dice: "INAFECTABILIDAD. ACUERDOS QUE LA DECLARAN. ENTRAÑAN EL RECONOCIMIENTO DE LA PROPIEDAD EN FAVOR DE QUIENES SE EXPIDEN. Los acuerdos presidenciales de inafectabilidad *entrañan el reconocimiento por la suprema autoridad agraria del derecho de propiedad en favor de las personas a quienes se otorgan,* y, necesariamente, el de que las operaciones de compraventa por medio de las cuales dichas personas adquirieron los predios respectivos, produjeron efectos jurídicos. Séptima Época, Tercera Parte: Vol. 53, pág. 37. A. R."

En efecto, no puede haber reconocimiento por la Suprema Autoridad Agraria de un derecho de propiedad *inexistente* y, por lo mismo, siendo *inexistente* la operación de compraventa, no pudo producir efectos jurídicos. El propio certificado de inafectabilidad es inexistente en este caso.

III. "CACAHOATÁN Y SUS ANEXOS", CHIAPAS. "Por Resolución Presidencial de 29 de noviembre de 1939, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 1o. de febrero de 1940, se *concedió dotación ejidal* al poblado *"CACAHOATAN Y SUS ANEXOS"*, Estado de Chiapas, en una superficie total de 2,965-99-00 Has. Tal superficie fue entregada en posesión definitiva el 7 de mayo de 1940. La Resolución Presidencial fue firmada por el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas y el Jefe del Departamento Agrario Gabino Vázquez. La Oficina de la Pequeña Propiedad que funcionaba en aquel entonces, anexa a la Presidencia de la República, logró que el propio Ejecutivo Federal devolviera las tierras afectadas a los propietarios. Inconformes los ejidatarios beneficiados de "CACAHOATÁN" interpusieron amparo, mismo que fue resuelto por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los intereses del ejido de "CACAHOATÁN". Los ejidatarios de CACAHOATÁN", durante el mandato del Presidente Manuel ÁVILA CAMACHO, promovieron *la restitución* de sus tierras *apoyándose en el artículo 139 del Código Agrario de 1942, equivalente del 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria.* El Presidente de la República emitió resolución restituyendo las tierras al poblado de "CACAHOATÁN", Chis., con fecha 3 de noviembre de 1943, Resolución que se publicó el lunes 22 de noviembre del propio año de 1943, mismo que confirmó el Fallo del Gobernador de 14 de octubre de 1943, *declaró "nulo todo lo actuado y resuelto por las Autoridades, con lo cual se desposeyó al poblado de "CACAHOATÁN" de sus bienes ejidales",* y en el Resolutivo Cuarto dispuso: "Se restituyen al poblado de "CACAHOATÁN" las 226-00-00 Has. (DOSCIENTAS VEINTISÉIS HECTÁREAS) de humedad que se tomaron de la finca de "San Jerónimo" y su anexo "Sinaloa" y que le concedió la Resolución Presidencial de 29 de noviembre de 1939, y que le fueron entregadas en posesión definitiva el 7 de mayo de 1940. Ejecútese y cúmplase".

Los argumentos en que el Presidente Manuel Ávila Camacho fundó su Resolución Restitutoria en que declaró "nulo todo lo actuado y resuelto por las Autoridades, con lo cual desposeyó al poblado de "CACAHOATÁN" de sus bienes ejidales", son los siguientes: que la personalidad del poblado para entablar el juicio restitutorio de tierras ejidales está fundada en el artículo 27 Constitucional, que se probó el despojo de las tierras; que la jurisdicción y el procedimiento las apoyaron en la fracción XI del artículo 27 Constitucional y leyes reglamentarias; que la fracción XII del propio artículo establece la materia de la jurisdicción y el procedimiento en sus bases fundamentales; que se establece la acción restitutoria en las fracciones VI, X y la propia fracción XII del 27 Constitucional; que se considera inconstitucional el artículo 46 del Código Agrario de 1942 al limitar las acciones restitutorias de la fracción VIII del 27 Constitucional, misma que no limita la Ley suprema; que probada la acción reivindicatoria es absoluta y de fuerza invencible frente a cualquier acción o excepción que se le oponga, que no se necesita que toda acción restitutoria o reivindicatoria agraria o no agraria, lleve imbíbita o implícita una acción de nulidad, puesto que si un particular ha sido el autor del despojo, no cabe la declaración previa de nulidad, sino la declaración de "plano" de la acción restitutoria; se da un ejemplo: "si un Inspector de Policía o un Jefe de Destacamento, llegase a inferir un despojo de tierras a los pueblos, tampoco se requeriría una declaración privada de nulidad, ya que tanto el particular como estas autoridades carecen de potestad, aun aparente, para inferir un despojo que, al mismo tiempo que está sancionado por el Código Penal, no requiere un juicio de técnica jurídica que previamente obtenga una resolución de nulidad de dichos actos"; que no se deben confundir las acciones restitutorias previstas en las fracciones VI y X, que crea el derecho restitutorio en género, con la fracción VIII del 27 Constitucional que crea el derecho restitutorio en especie; por tanto, sería inconstitucional aplicar restrictivamente el artículo 46 del Código Agrario o sea aplicar sólo la fracción VIII del 27 para los casos de restituciones. En el caso que estudia la Resolución de 22 de noviembre de 1943, se distinguen dos aspectos: 1o. *Si es legítimo o no, si es constitucional o no, válido o nulo lo hecho y realizado por las autoridades al nulificar los derechos agrarios del pueblo de "CACAHOATÁN",* establecidos en la Resolución Presidencial Dotatoria de 29 de noviembre de 1939; y 2o. Si, a pesar de que hubo de por medio un juicio de amparo en favor del propietario afectado con la dotación señor Alejandro Córdoba, procede el juicio restitutorio que se promueve y procede en consecuencia declarar la restitución solicitada. Respecto al primer punto se dice que los afectados con dotaciones tienen "solamente" el derecho a que se les pague la indemnización; por lo que el propietario afectado no

tiene acción ni derecho frente a una Resolución Presidencial Dotatoria y, por tanto, las Resoluciones Presidenciales Dotatorias son inmodificables por su esencia. En consecuencia, *"todo derecho reconocido al propietario particular frente a una Resolución Presidencial Dotatoria que contraría o nulifica estos derechos de pueblo, debe tenerse por inexistente,* ya que su existencia está prohibida en forma expresa y enfática por el precepto constitucional que acaba de citarse. Si, pues, la base para despojar al poblado de "CACAHOATÁN" de sus tierras amparadas por una Resolución Presidencial Dotatoria estriba en una acción o un derecho posesorio o de propiedad, deducido y puesto en movimiento por el propietario afectado contra la resolución presidencial que dotó al poblado mencionado y *supuesto que está prohibida toda acción del propietario afectado, es de declararse inconstitucional, ilegítima y sin ningún valor legal el despojo* o la desposesión inferida al poblado de "CACAHOATÁN" respecto a sus derechos reales agrarios amparados por una Resolución Presidencial Dotatoria de ejidos". Se cita también la fracción XIV del 27 Constitucional en apoyo de la inexistencia, pues no se pueden conferir acciones o derechos a quienes la Ley Suprema del país expresamente se los niega; que hay prohibición de la propia fracción XIV, inciso 1o.), del 27 Constitucional, lo que quiere decir que los juicios ordinarios de carácter civil, previstos en el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, fueron abolidos y derogados y *aún las acciones extraordinarias ventiladas en el juicio de amparo, que es restitutorio por excelencia.*

A mayor abundamiento se cita el argumento de que el Presidente de la República no es responsable ante los Tribunales cuando conceden tierras afectando la pequeña propiedad agrícola en explotación para no dar motivo en un proceso penal o de responsabilidad oficial y en existencia de reparación del daño o de responsabilidad civil, se ventilase cualquier acción del propietario afectado contra Resoluciones Presidenciales Dotatorias y que tendiese a reivindicar sus tierras o aguas materia y objeto de la dotación y despojar en consecuencia a los poblados de sus derechos agrarios creados en una Resolución Presidencial; por lo que el reconocimiento sobre una acción de tal índole en favor del propietario es nulo por estar en pugna contra el artículo 27 Constitucional.

Por lo que se ha carecido de una acción constitucional para despojar al poblado de "CACAHOATÁN", de sus derechos ejidales creados por Resolución Presidencial Dotatoria; se citan además los artículos 120 del Código de 1940, y el 130 del Código de 1942 que prescriben que a raíz de la diligencia de posesión definitiva un pueblo se convierte en propietario de las tierras ejidales, que consumada la "traditio romana" o sea entrega material y solemne de las tierras al poblado por la Autoridad Agraria no podrá ser desposeída, sin previo juicio seguido ante los Tribunales competentes, siguiendo las normas substanciales del procedimiento y oyéndose en juicio al poblado. Por otra parte, los actos desposesorios del Presidente

de la República carecieron del refrendo del Jefe del Departamento Agrario en violación del artículo 92 Constitucional.

Los argumentos relacionados con el Fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que amparó al señor Alejandro Córdoba contra actos del Departamento Agrario que tuvieron por objeto sostener al poblado de "CACAHOATÁN", en el goce, disfrute y posesión de sus derechos agrarios reales creados por la Resolución Presidencial Dotatoria, sintetizados, son: *Que el fallo de la Corte carece de consistencia, pues se funda en la "reconsideración"* presidencial de la Resolución Dotatoria y que dicha "reconsideración" es abiertamente inconstitucional, porque está en contra de la Fracción XIV del 27 Constitucional que prohíbe toda acción en favor del propietario afectado por Resolución Presidencial Dotatoria; *porque el Presidente* de la República *tiene facultades constitucionales para restituir o dotar* tierras y aguas a los pueblos, *pero carece de la facultad "a contrario sensu";* que, como consecuencia, el acto que ejecutó el Presidente de la República por conducto de la extinta oficina de la Pequeña Propiedad, es abiertamente inconstitucional y *no produce efectos jurídicos ni legales de ninguna índole.*

El Presidente de la República como Autoridad Agraria *obra en virtud de facultades expresas excepcionales cuando actúa como tribunal o árbitro* que crea y extingue derechos en materia agraria *estableciendo cosa juzgada;* por tanto tales facultades deben aplicarse restrictivamente ratione materiae; *no tiene pues facultades para reconsiderar* sus *propias resoluciones* y *menos para nulificarlas.* Por tanto, los actos que operó el Presidente de la República por conducto de la extinta Oficina de la Pequeña Propiedad son abiertamente inconstitucionales y *"sin ningún efecto jurírico legal";* con lo que queda demostrado que la base que sirvió de fundamento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar el amparo en este caso *carece de consistencia y de valor jurídico y legal".*

La Resolución Presidencial Restitutoria entablada por el poblado de "CACAHOATÁN", Chiapas, se apoya además en el *artículo 139 del Código Agrario de 1942* y en *el artículo 122 del Código de 1940 que establecen la inexistencia* de los actos de particulares y de todas las autoridades, estatales o federales, incluidas las judiciales. Se precisa que en el caso a estudio hay actos de autoridades administrativas (el acuerdo del Presidente de la República por conducto de la Oficina de la Pequeña Propiedad) y hay actos de autoridades judiciales (el amparo concedido por la Justicia Federal al propietario afectado), *y que sobre tales actos está obligado el Presidente de la República a declarar la inexistencia,* pero tal declaración deberá hacerse en un juicio con procedimiento, constitucional y legal; que el presente procedimiento de restitución es el único camino, so pena de violar la Ley, para declarar la inexistencia de todos los actos

expoliatorios de derechos agrarios, combatidos en el presente caso por la acción restitutoria entablada.

Se trae también a colación el argumento de que cuando el Presidente de la República operó por conducto de la extinta Oficina de la Pequeña Propiedad lo hizo como *simple autoridad "administrativa", no como "autoridad agraria"* y que ningún acto administrativo puede derogar o modificar y menos nulificar los actos jurisdiccionales, los actos que revisten el carácter de fallos o sentencias ejecutoriadas como son las resoluciones presidenciales; que la actuación del Presidente de la República fue fuera de un expediente y de un procedimiento agrario; que tal acuardo administrativo es inconstitucional y motivó el despojo material de las tierras concedidas por Resolución Presidencial Dotatoria.

Que al cambiar substancialmente la litis, pues antes se debatía la acción dotatoria, y hoy se controvierte la restitución, *no se contraría la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia que ordenó la devolución de las tierras, puesto que surgió una nueva litis,* en ejercicio de una acción no ejercitada hasta el momento. Esto, como base para emitir la nueva Resolución Presidencial de Restitución en favor del poblado de "CACAHOATÁN", Chiapas. Por otra parte, no puede decirse que se incide en el acto reclamado o se desobedece la ejecutoria, pues el amparo fue enderezado y concedido contra actos del Departamento Agrario, pero no contra el Presidente de la República, autoridad que ahora interviene en el procedimiento de Restitución. Que el acuerdo administrativo dictado por conducto de la Oficina de la Pequeña Propiedad no puede considerarse como "nuevo título" que modifique el primitivo del poblado y porque tampoco confiere derechos, sino que constituye un acto de despojo en contra de la Ley; que en materia agraria con base en la fracción XIII del artículo 27 Constitucional, corroborado además por las fracciones XIV y XV, se prescribe que *el Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria,* esto es, el poder constituyente estableció la supremacía presidencial en restituciones y dotaciones, y por lo mismo, eliminó de ese ramo a la supremacía judicial. Porque no cabría supremacía del Presidente, si sus actos fuesen sometidos a otra autoridad y nulificados o modificados por ésta. A mayor abundamiento, si se considera más a fondo la potestad del Presidente de la República *en materia agraria, no sólo posee supremacía presidencial, sino que posee unicidad de autoridad;* todas las demás autoridades inferiores tienen simplemente facultades de "dictaminadoras".

El acuerdo de 20 de diciembre de 1940, dictado por el Ejecutivo Federal, está inspirado única y exclusivamente en motivos de "equidad"; pero en el caso ha surgido un nuevo problema, el de restitución de tierras, que debe resolverse sin considerar el principio de equidad, sino ajustándose única y estrictamente a las disposiciones constitucionales que rigen en materia agraria. Esta acción de restitución ejercitada por los campesinos de

"CACAHOATÁN" en vista de que fueron despojados de sus tierras en cumplimiento de lo fallado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la que debe resolverse por el Ejecutivo Federal y por tanto *ni el propio Ejecutivo Federal ni cualquiera otra autoridad del orden común o federal* pueden privar al poblado de "CACAHOATÁN" de sus tierras, debiendo considerarse cualquier acto *en este sentido como inexistente.* A los afectados únicamente les corresponde reclamar la indemnización respectiva.

COMENTARIOS AL CASO DE "CACAHOATÁN" Y SU ANEXO, CHIAPAS. La dotación que se concedió a "CACAHOATÁN" mediante Resolución Presidencial Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 1o. de febrero de 1940, y ejecutada en forma definitiva el 7 de mayo del propio año, estuvo fundada en Derecho, ya que la afectación que se hizo al C. Alejandro Córdoba en 226-00-00 Has. de humedad en sus fincas "San Jerónimo" y su anexo "Sinaloa" se fundó en que hubo fraccionamiento posterior a la publicación de la solicitud de tierras y además se le respetó al propietario su pequeña propiedad en 300-00-00 Has. de humedad más la zona ocupada por el casco de la finca. En total la finca de "San Jerónimo" y su anexo "Sinaloa" tenía una superficie total de 526-00-00 Has. de humedad con cafetales, más 26-80-00 Has. del casco de la finca. La finca se tuvo como propiedad del señor Alejandro Córdoba Sr. o de su sucesión, "porque el registro hecho en favor de la señora Emilia Díaz Vda. de Córdoba y de la venta que dicha señora hizo al señor Alejandro Córdoba Sr. *son de fechas posteriores a la solicitud de ejidos;* además durante la tramitación del expediente de dotación fueron analizados los alegatos presentados por los afectados y, por lo mismo, la dotación procedió con apoyo en los artículos 21, 42 inciso b), interpretado a contrario sensu, 47, 49 y demás relativos del Código Agrario de 1934. Contra esta Resolución Presidencial de dotación de tierras publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 1o. de febrero de 1940, se emitió acuerdo de *reconsideración presidencial,* a través de la Oficina de la Pequeña Propiedad, para devolver las tierras afectadas al señor Alejandro Córdoba, acuerdo de "reconsideración" que más tarde fue *confirmado* por la Suprema Corte de Justicia de la Nación despojando a "CACAHOATÁN" de sus tierras.

En nuestro concepto no era necesario iniciar juicio de restitución de tierras para devolverle al poblado de "CACAHOATÁN", Chiapas, las tierras de que fue despojado por el Acuerdo Presidencial de "reconsideración" y que más tarde confirmó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues los mismos argumentos que se emplean en la Resolución de Restitución de tierras para declarar la inexistencia de los actos expoliatorios son válidos para que en un *simple acuerdo* en que se recogieron los antecedentes del caso, las pruebas, las bases y razonamientos jurídicos, *el propio Presidente de la República registrara o declarara* la inexistencia del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el

"acuerdo de reconsideración". El nuevo Acuerdo Presidencial, de que se hace mérito, indudablemente debería fundarse en la opinión que emitiera el Cuerpo Consultivo Agrario.

Si se le respetó al C. Alejandro Córdoba su pequeña propiedad, si le afectaron los excedentes, si pretendió eludir el fallo presidencial mediante maniobras hechas con posterioridad a la solicitud de tierras, si no puede un acuerdo administrativo de "reconsideración" presidencial prevalecer sobre la "cosa juzgada" que establece una resolución jurisdiccional dictada por el *Juez Supremo Agrario,* entonces el fallo de la Corte, que confirma un acto administrativo, es inexistente. La inexistencia es absoluta, nadie puede darle existencia o vida jurídica, ni la propia Suprema Corte de Justica de la Nación.

En cuanto al procedimiento sumario para registrar y declarar la inexistencia, por estar en un régimen de derecho, porque nadie puede hacerse justicia por su propia mano; por seguridad jurídica, se debe cumplir con la notificación *a posteriori;* formular el expedientillo correspondiente con los documentos probatorios del despojo hecho a los ejidos o comunidades, previa opinión de la Dirección Jurídica de la Secretaría de la Reforma Agraria y del Pleno del Cuerpo Consultivo, el Presidente de la República, en unos casos, o el Secretario de la Reforma Agraria, en otros, deben registrar y declarar la inexistencia mediante el acuerdo correspondiente que debe publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación y notificarse a los pseudo-perjudicados. Lo anterior por los efectos materiales —no jurídicos— que hubiere causado el *acto inexistente* o por los *alcances jurídicos* que se pretende darle, aunque no los tenga. Con esta opinión nos apartamos totalmente de la doctrina tradicional en materia de inexistencia; pero estamos conscientes del inmenso beneficio que se hace a ejidos y comunidades. Daremos después los razonamientos jurídicos en apoyo a nuestra doctrina de la inexistencia agraria.

IV. "SAN LORENZO ACOPILCO", DELEGACIÓN DE CUAJIMALPA, D. F. VS. "HUIXQUILUCAN", ESTADO DE MÉXICO. INTRODUCCIÓN: Los innumerables conflictos sobre la posesión de las tierras denominadas "TETELA" datan desde el año de 1751, según unos; según otros, en los terrenos situados en "La Barranca Profunda" y "La Barranquilla de Ojo de Agua" (hoy llamados "Tetela") se practicó una vista de ojos el día 14 de julio de 1652 por órdenes de la Real Audiencia, asistieron las partes interesadas, el Corregidor de Coyoacán y el Alcalde Mayor de Tacuba; "los de "HUIXQUILUCAN", dijeron que el lindero de sus terrenos era la "Barranca Profunda" y los de "ACOPILCO" reconocieron como lindero la Barranca de "Ojo de Agua"; sin embargo, el conflicto no se resolvió y continuó.

1. "SAN LORENZO ACOPILCO" alega tener merced otorgada por el Virrey José Luis de Velasco del 1o. de mayo de 1546 sobre dos sitios de ganado menor, posesión entregada, además, el 5 de junio de 1547);

2. El Prefecto o Jefe Político de Tlalnepantla pretendió fraccionar las tierras "Tetela" de "ACOPILCO" para repartirlas entre los vecinos de los barrios "San Juan Viejo" y "Sacamulpa" del poblado de "HUIXQUILUCAN", Municipio del mismo nombre, Estado de México, con superficie de 480-00-00 Has. de temporal, agostadero y monte;

3. Contra los actos del Prefecto Político de Tlalnepantla (fraccionamiento de "Tetela", tierras en litigio), el poblado "SAN LORENZO ACOPILCO" interpuso demanda de Amparo el 14 de enero de 1891 ante el C. Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, *amparo que les fue concedido y confirmado* por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por Resolución de 13 de febrero de 1891, la que en el considerando respectivo manifestó: "Que los recurrentes han probado que la autoridad Política de Tlalnepantla intentó fraccionar y repartir entre vecinos del pueblo de "HUIXQUILUCAN" terrenos que pertenecen y de que están en posesión los de "ACOPILCO", legítimamente representados en este juicio por los recurrentes y por lo mismo los actos de la autoridad responsable violan en las personas de los quejosos las garantías que otorga el artículo 16 de la Constitución supuesto que se les molesta en sus posesiones sin causa legal. Por lo expuesto, en cuanto a su parte substancial y con fundamento en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal y en el 38 de la Ley de 14 de diciembre de 1882, se *confirma la sentencia* del expresado Juez que amparó a los quejosos. . .";

4. Por Resolución Presidencial en el expediente sobre conflicto de límites entre los poblados de "HUIXQUILUCAN", "ACOPILCO", "Santa María", "San Mateo Atarasquillo" y "Santiago Analco", Estado de México y D. F., de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943, el Presidente de la República Manuel Ávila Camacho resolvió: 1o. . . .Procede la reclamación presentada por el poblado "HUIXQUILUCAN"; 2o. Se aprueba el acuerdo celebrado por los representantes de los pueblos de "HUIXQUILUCAN" y los otros pueblos; 3o. *Que el conflicto entre "HUIXQUILUCAN" y "ACOPILCO"* se resuelve mediante la división de la división de las 482-00-00 Has. que se han venido disputando, en dos porciones de 241-00-00 Has. cada una; 4o. Es de confirmarse y se confirman al pueblo de "HUIXQUILUCAN" sus derechos sobre la extensión total de 4,165-00-00 Has., de las cuales 257-00-00 Has. le corresponden como consecuencia del acuerdo celebrado con el pueblo de "Santa María Atarasquillo" y Anexos para solucionar sus dificultades y 241-00-00 Has. de las 482-00-00 Has. que fueron el objeto de la disputa con el poblado de "ACOPILCO", de conformidad con el presente Fallo, y las restantes le pertenecen de acuerdo con los títulos exhibidos; 5o. Las pequeñas propiedades enclavadas. . .; 6o. La presente Resolución servirá de título al poblado de "HUIXQUILUCAN" para amparar sus derechos sobre las 4,165-00-00 Has. . . .; 7o. . . .; 8o. Publíquese esta Resolución. . .; notifíquese y ejecútese. Dada en el Palacio del Poder

Ejecutivo de la Unión en México, a los 24 días del mes de febrero de 1943. Presidente de la República Manuel Ávila Camacho. Jefe del Departamento Agrario Fernando Foglio Miramontes."

5. En esta Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, el 10 de junio de 1943, en el Considerando Tercero no en Resolutivo alguno, se dice: *"Resultan nulas de pleno derecho tales resoluciones"* (los títulos exhibidos por "ACOPILCO" para acreditar la propiedad de los terrenos en disputa y *la resolución judicial dictada en el amparo interpuesto* por "ACOPILCO" contra actos del Prefecto de Tlalnepantla *confirmada por la Corte,* pues: los títulos de propiedad que presentó "ACOPILCO" son *apócrifos,* según los dictámenes emitidos por los peritos peleógrafos de la extinta Comisión Nacional Agraria, como del actual Departamento Agrario. En efecto, el papel es de la época colonial, pero aparece envejecido artificialmente, por medio de sahumerios a la paja de trigo; después de haber sido impregnado con grasa de cerdo, fue pegado al fuego y restregado con ceniza, maniobra que no logró que el papel adquiera esa pátina propia que el tiempo imprime al papel viejo; los sellos son falsos; la letra en las mercedes imitan las letras paleográficas, pero no corresponden a la forma de expedir titulaciones por los secretarios de don Martín Enríquez y de don José Luis de Velasco Jr., que es tal la inseguridad del amanuense falsificador que usó "la letra inglesa", no la "de origen italiano" que es la que figuraba en los manuscritos, ya que el pendolista Pedro Díaz Morante introdujo en España el uso de cortar la pluma delgada..., la redacción de los títulos de "ACOPILCO" difiere de la usada en la época, las firmas son falsas.

En cuanto *al fallo del Juez de Distrito* en Materia Administrativa del Distrito Federal *contra actos del Prefecto de Tlalnepantla, confirmado* por la *Suprema Corte de Justicia de la Nación,* se argumenta: "no pueden tomarse como definición de los derechos que corresponden al mismo núcleo de "ACOPILCO" sobre los terrenos materia del conflicto", *"puesto que tales derechos no existen"*, y, en consecuencia, los terrenos en conflicto corresponden a "HUIXQUILUCAN", *con apoyo en el inciso "C", Fracción VIII del artículo 27 Constitucional y el artículo 122 del Código Agrario de 1940,* y, por lo mismo, *"resultan nulas de pleno derecho, tales resoluciones,* toda vez que ellas tienen por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios al poblado de "HUIXQUILUCAN"; que, por otra parte, el hecho de que las autoridades judiciales se hubieran abocado al estudio del conflicto existente entre "HUIXQUILUCAN" y "ACOPILCO", con motivo de la orden dada por el Prefecto de Tlalnepantla, para que fueran fraccionadas entre los vecinos de "San Juan Viejo" y "Sacamulpa", barrios de "HUIXQUILUCAN", las tierras disputadas, no eximía a las autoridades agrarias para conocer del conflicto entre los núcleos indicados, sin faltar a las disposiciones contenidas en el aludido

artículo 27 Constitucional y en su Ley Reglamentaria"; *que debe "prescindirse de dicho fallo".*

6. En el Resolutivo Tercero de la Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943 y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943 se dice que el conflicto entre "HUIXQUILUCAN", y "ACOPILCO" se resuelve dividiendo las 482-00-00 Has. en dos porciones de 421-00-00 Has. cada una y se marca la línea divisoria;

7. Contra esta Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de 10 de junio de 1943, *el pueblo de "ACOPILCO" interpuso juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,* la que por ejecutoria pronunciada el 12 de septiembre de 1956, resolvió: 1o. *Se confirma la Resolución Presidencial relativa al conflicto de límites entre "HUIXQUILUCAN" y "ACOPILCO",* pronunciada el 24 de febrero de 1943 y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943, *confirmando* a "HUIXQUILUCAN" sus derechos sobre la extensión total de 4,165-00-00 Has. de las cuales 257-00-00 Has. le corresponden como consecuencia del acuerdo celebrado con el poblado de "Santa María Atarasquillo" y anexos, y *241-00-00 Has. le son aplicadas de las 482-00-00 Has. que fueron objeto de la disputa con el poblado de "ACOPILCO".* Resuelto por Unanimidad de 18 votos de los CC. Ministros.

¿Qué pruebas presentó "ACOPILCO" en el Juicio de Inconformidad? Se analizan por la Suprema Corte las pruebas que presentó: a) sentencia pronunciada por el Juez de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, *confirmada* después por la Suprema Corte de Justicia en 1891; b) La Resolución Presidencial pronunciada en el expediente de aguas, de los poblados de "San Jacinto" y "Sacamulpa" en que se indica "que el ojo de agua se encuentra en terrenos de "ACOPILCO"; c) Inspección ocular verificada el 26 de junio de 1941; d) información testimonial de 6 de agosto de 1941; e) hoja 19 de la primera serie correspondiente a la carta geográfica de la República Mexicana y f) Comprobantes de que los vecinos de "ACOPILCO" embarcaban madera en la estación de Las Cruces.

¿Qué alegó "ACOPILCO" en el Juicio de Inconformidad? Refutó el dictamen paleográfico que favoreció a "HUIXQUILUCAN"; *también objetó la inexacta aplicación de la Fracción VIII, inciso "C" del artículo 27 Constitucional para declarar el Departamento Agrario, por sí y ante sí, nula la Resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación* en el Amparo interpuesto por "ACOPILCO", contra actos del Prefecto de Tlalnepantla, en cuya Resolución está establecida la verdad legal de que "ACOPILCO" comprobó tener la propiedad y posesión de los terrenos en disputa; razonó así la inexacta aplicación del inciso "C", fracción VIII del 27 Constitucional: *que dentro de dichas nulidades*: "diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates prac-

ticados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera otra clase perteneciente a núcleos de población", *no se comprende el caso de debate, por lo que no es correcta la aplicación para declarar nula la Resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia; que está mal aplicado del artículo 122 del Código Agrario porque se refiere a concesión de inafectabilidad ganadera, y no a límites.* (Aquí sufrió un error "ACOPILCO" al citar al artículo 122 del Código Agrario de 1942, debiendo ser el artículo 122 del Código Agrario de 1940).

8. ¿Qué pruebas presentó "HUIXQUILUCAN" en el Juicio de Inconformidad? Se analizan por la Suprema Corte las pruebas que presentó: a) El estudio paleográfico que se encuentra en su expediente, que declaró auténticos los títulos que les expidió el Sr. Nicolás de Ziznaga, Juez Comisario para ventas de tierras, composiciones e indultos de ellas, con base en la inspección ocular llevada a cabo el 20 de junio de 1709, en los terrenos que desde tiempo inmemorial han poseído y que dio como superficie 24 caballerías; b) "vista de ojos" del día 14 de julio de 1952 por órdenes de la Real Audiencia; se concluyó, por esta diligencia, que las tierras en litigio entre "HUIXQUILUCAN" y "ACOPILCO", se encontraban en jurisdicción de "HUIXQUILUCAN"; c) Diligencia de apeo y deslinde de 21 de marzo de 1834; el representante de "ACOPILCO" estuvo conforme con dicha diligencia en que se tuvo la zona en disputa en favor de "HUIXQUILUCAN"; por auto fechado en Tlalnepantla el 28 de marzo de 1943, se aprobó el apeo y deslinde en favor de "HUIXQUILUCAN"; d) Varias diligencias de "reamojonamiento": 3 de septiembre de 1878 (se suspendió por oposición de "ACOPILCO"); 16 de octubre de 1878 (se suspendió por la misma causa); 8 de septiembre de 1880 sí se llevó a cabo la diligencia de "reamojonamiento" dando el mismo resultado que la diligencia de apeo y deslinde de 21 de marzo de 1834; e) La propia Resolución Presidencial en favor de "HUIXQUILUCAN" que *califica de apócrifos* los títulos de "ACOPILCO".

¿Qué alegó "HUIXQUILUCAN" en el Juicio de Inconformidad? Que las resoluciones judiciales, no obstante ser la verdad legal, carecen de todo valor probatorio para el Departamento Agrario y por eso las *declaró nulas de pleno derecho* con fundamento en la fracción VIII, inciso "C", del artículo 27 Constitucional y en lo dispuesto por el artículo 122 del Código Agrario de 1940.

9. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de analizar y valorar pruebas y alegatos, resolvió* en septiembre de 1956 en el sentido que ya se mencionó (Tener presente que la Corte intervino dos veces: una, el 13 de febrero de 1891; y otra, el 13 de septiembre de 1956). El argumento toral del fallo de 12 de septiembre de 1956 de la Corte es el

siguiente: Que en el Resultado Octavo del Fallo Presidencial se alude al estudio efectuado por la Oficina Jurídica del Departamento Agrario en relación a la *sentencia dictada por el C. Juez de Distrito en Materia Administrativa* del Distrito Federal en el Amparo interpuesto por "ACOPILCO" contra actos del Prefecto de Tlalnepantla, *Fallo confirmado por la Corte,* de cuyo estudio se concluye que siendo los *títulos de propiedad de "ACOPILCO" apócrifos, debe prescindirse de dicho Fallo y devolver* las tierras en disputa a quienes demuestren ser propietarios, con base en el 27 Constitucional interpretado por el 122 del Código Agrario; que el Considerando Tercero de la propia Resolución dictada por el Presidente de la República en favor de "HUIXQUILUCAN" (D. O. de 10 de junio de 1943) establece que la Resolución Judicial dictada en el Amparo interpuesto por "ACOPILCO", no puede tomarse como definición de los derechos que corresponden al mismo núcleo sobre los terrenos materia del conflicto, *pues si los títulos resultaron apócrifos, tales derechos no existen.* De ahí se concluye que los terrenos en disputa corresponden a "HUIXQUILUCAN" con apoyo en el inciso "C", fracción VIII, del 27 Constitucional y en el 122 del Código Agrario *en el sentido de ser nulos de pleno derecho* tales resoluciones porque tienen por consecuencia privar de sus derechos agrarios a "HUIXQUILUCAN"; que "La redacción del fallo presidencial que favoreció a "HUIXQUILUCAN" (D. O. de 10 de junio de 1943) en este aspecto demanda puntualizar su interpretación, la cual, lógica y jurídicamente pone de relieve que la ejecutoria de esta Suprema Corte (la de 13 de febrero de 1891), *al no definir los derechos del núcleo de "ACOPILCO"* sobre los terrenos materia del conflicto, *no tiene por qué ser declarada nula* frente al texto de la invocada fracción del artículo 27 supuesto que *sea ejecutoria corresponde a un amparo sobre posesión y no sobre propiedad y solamente tuvo el alcance de nulificar una resolución administrativa emanada del Jefe Político de Tlalnepantla* que había autorizado un fraccionamiento en perjuicio de la posesión del poblado de "ACOPILCO", concretándose el acto que se reclamó de dicha autoridad en la molestia en el uso de las posesiones del pueblo quejoso sin causa que fundara y motivara legalmente su procedimiento. Como ya antes se expresó, el anterior agravio no es eficaz *pues la repetida ejecutoria no tiene que ser nula frente al ejercicio de la acción de naturaleza reivindicatoria de dominio entre dos poblados, deducida en la forma y términos* del mismo artículo 27 de la Constitución en *su fracción VII,* que reserva para el Ejecutivo Federal el conocimiento de las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstas, se hallen pendientes o se suscitan entre dos o más núcleos de población y *porque la ejecutoria que esta Suprema Corte de Justicia pronunció en el año de 1891 solamente tendó a dejar sin efecto una resolución administrativa* sobre un caso concreto *que no tuvo relación alguna con los límites de los pueblos ni con las propiedades y tierras de éstos,* por cuya razón, com-

paginando el acto reclamado en aquel juicio de garantías, la sentencia pronunciada en el mismo y la referida ejecutoria, *se llega a la evidencia de que la materia de ésta y su verdadero alcance, no queda comprendida dentro de la fracción VIII, inciso "C", del artículo 27 Constitucional, lo que fue innecesariamente considerado por la autoridad que concedió del conflicto en primera instancia al estimar nula la resolución judicial de mérito.* Lo expuesto es bastante para calificar de irrelevantes los puntos III y IV de la demanda de inconformidad y estimar fundada en este otro aspecto la resolución impugnada; *sin embargo, aun cuando resulta inútil ocuparse del agravio hecho consistir en la inexacta aplicación del artículo 122 del Código Agrario en vigor; es pertinente subrayar la equivocación que sufre el poblado actor de la cita de tal dispositivo, pues la resolución presidencial se dictó el 24 de febrero de 1943, durante la vigencia del Código Agrario de septiembre de 1940 y no del actual, con vigencia efectiva a los quince días* de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación que ocurrió el 27 de abril de 1943..."

CRITICA. Para mayor claridad de este caso presentaré una síntesis brevísima:

a) Conflicto de tierras entre "ACOPILCO" y "HUIXQUILUCAN" desde 1652;

b) El Prefecto Político de Tlalnepantla pretendió fraccionar tierras de "ACOPILCO" para entregarlas a vecinos de "HUIXQUILUCAN";

c) El Pueblo de "ACOPILCO" interpuso amparo, el 14 de enero de 1891, contra los actos del Prefecto Político de Tlalnepantla; *fue amparado* "ACOPILCO";

d) La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria pronunciada el 13 de febrero de 1891, *confirmó* el amparo interpuesto por "ACOPILCO" contra actos del Prefecto Político de Tlalnepantla;

e) Por Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943, se resolvió el conflicto de límites dividiendo la zona en disputa entre "HUIXQUILUCAN" y "ACOPILCO"; en esta Resolución Presidencial *se registró y declaró la inexistencia* del Fallo de la H. Suprema Corte de Justicia, de fecha 13 de febrero de 1891;

f) El pueblo de "ACOPILCO" *interpuso juicio de inconformidad* ante la Suprema Corte contra la Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943, que dividió la zona en disputa; la Suprema Corte, en ejecutoria pronunciada el 12 de septiembre de 1956, confirmó la Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943 y sostuvo que no tenía por qué juzgarse *la inexistencia* del fallo de la H. Suprema Corte de 13 de febrero de 1891, pues resolvió otra litis.

Estoy totalmente de acuerdo en la forma que la H. Suprema Corte de

Justicia de la Nación *resolvió,* en ejecutoria de 12 de septiembre de 1956, el juicio de inconformidad interpuesto por el pueblo de "ACOPILCO" contra la Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943, misma que resolvió el conflicto de límites entre "HUIXQUILUCAN" y "ACOPILCO" dividiendo las 482-00-00 Has., en dos porciones de 241-00-00 Has. cada una, para cada uno de los poblados. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la Resolución Presidencial de referencia.

f) DOCTRINA AGRARIA SOBRE LA INEXISTENCIA. Sabemos de antemano que nos encontramos pisando un terreno movedizo, poco o casi nada explorado en el Derecho Agrario. Si en materia Civil causó estupor la noción de inexistencia y la Doctrina Francesa se encontró perpleja ante los problemas que presenta ¿Construir una teoría de la nada? ¿Dar intervención al juez para que la registre o declare ¿Es esto necesario? ¿Se confunde o no la inexistencia con la nulidad absoluta? ¿Es conveniente, necesario, útil, esbozar una teoría sobre la inexistencia en materia agraria? ¿Propia para México? ¿Se tiene que seguir necesariamente la doctrina tradicional? ¿Hay algo de estas doctrinas que pueda o deba aplicarse a la inexistencia agraria? ¿Todo? ¿Algo distinto?

Primeramente habría que construir una teoría del *acto agrario existente,* conocer sus elementos de esencia o existencia (sabemos que en filosofía se discute si hay distinción real o mental, o mental con fundamento en la cosa, simplemente formal a la manera de Scoto entre esencia y existencia, ¿o se identifican?), para después a contrario sensu, esto es, por carencia de uno de los elementos constitutivos del acto jurídico agrario, pudiéramos afirmar que nos encontramos frente a un caso de "inexistencia". Y precisamente al estudiar el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Podemos trasladar la teoría del acto administrativo existente al acto jurídico (jurisdiccional) agrario, agregando algo más. No se nos critique. La inexistencia pasó de la esfera civil de los derechos personales, (matrimonio) al campo patrimonial administrativo y hoy al agrario. En este orden se han estudiado los elementos de esencia de los actos jurídicos.

1) *Ser en general.* Sabemos que el problema del ser (o existir) constituye un problema para gigantes, al decir de Platón. ¿Qué se ha entendido por ser? *Al ente,* esto es, *lo que existe* o *puede existir*: Dentro de la noción de ser (existir) caben pues los seres existentes, reales, pero también los "posibles". Ejemplo: El huevo de una gallina es un ser real, existente como huevo, es un ser en acto; pero el huevo *tiene la posibilidad* de ser gallina o gallo; esta *"posibilidad de ser"* (gallina o gallo) contiene, es un "ser posible". Los filósofos han dicho que se trata de un ser en potencia. *Si no hubiera tal posibilidad, nunca "sería".*

Pues bien, frente al ser (existir) se encuentra "el no ser". "El no ser" entendido bien como *carencia absoluta de ser,* la nada completa, sin nin-

guna posibilidad de ser, como lo opuesto en forma radical al ser, o bien "el no ser" *pero con la posibilidad de llegar a ser;* ejemplo: el huevo de la gallina (que "no es" gallina ni gallo), pero *que tiene la posibilidad* de "llegar a ser" (gallina o gallo). Esquematizando tenemos a) "no ser", en forma absoluta y radical; b) "posibilidad de llegar a ser"; y c) ser. En a) y b) tenemos la inexistencia.

Indudablemente que estas nociones de Filosofía pueden aplicarse al Derecho. En el campo del Derecho no es tan radical ni tan estricta tal aplicación. No se trata de estudiar la naturaleza, la "natura naturata", sino una naturaleza construida en forma más o menos convencionl, más o menos fija, permanente, inmutable, según lo disponga el derecho positivo, en nuestro caso, o la costumbre de otros países, y mientras tal derecho esté vigente.

2) Así las cosas, pues, veamos qué nos dice el *Derecho Civil.* Según Rojina Villegas, nuestro maestro en el doctorado, el acto jurídico inexistente es aquel al que le falta un elemento esencial; dice que el acto jurídico puede ser existente o inexistente, válido o nulo; que hay la existencia perfecta o "válida" o validez, y la existencia imperfecta o nulidad (absoluta o relativa) que también es válida aunque en forma imperfecta; que la "existencia imperfecta", pues, –precisamos las nociones del maestro Rojina Villegas– admite grados en cuanto a la validez; pero la inexistencia no admite grados, es absoluta. Rojina Villegas está de acuerdo con todos los tratadistas que sostienen que en la inexistencia faltan elementos esenciales (existenciales, según nosotros) y en la nulidad faltan "elementos" (debió decir "requisitos") de validez. Si vamos al Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal, encontramos en el artículo 2224 que el acto inexistente es aquel al que le falta el consentimiento o el objeto, *no produce efecto legal alguno,* ni es susceptible de valer por confirmación ni por prescripción; además, su inexistencia puede invocarse por todo interesado. El artículo 2228 declara que faltando la *forma* de los *actos solemnes,* también se origina la inexistencia. En estos actos, pues, hay inexistencia jurídica –"la nada jurídica", porque falta un elemento de esencia (de existencia y no producirán *efecto legal alguno.* El artículo 2226 dispone que "la nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el Juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo intresado y no desaparece por la confirmación o la prescripción". Ya vimos antes –al citar las opiniones del Dr. Lucio Mendieta y Núñez y Antonio Luna Arroyo– cuál es el criterio de la Corte al respecto. No es necesario repetir.

3) Veamos *qué nos dice el Derecho Administrativo.* Según Gabino Fraga, nuestro maestro en el doctorado, se trata de analizar intereses puestos en juego con motivo de las actividades del poder público; en esto cita a

Gastón Jese. Para Fraga, la "inexistencia de los *actos administrativos* constituye una *sanción especial que no requiere estar consagrada* en la Ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales". (D. Administrativo, edición 4a. 1948, págs. 199 a 210). La noción de inexistencia domina los textos de la Ley, no le está subordinada y no requiere "consagración expresa" por ésta ((Bonnecasse, citado por Fraga). Los elementos que dan existencia a un acto jurídico administrativo, según Gabino Fraga, son. 1) Voluntad; 2) objetos; 3) competencia; y 4 formas constitutivas del acto. Si falta uno de estos elementos se origina la inexistencia. Fraga ejemplifica: en el 1er. caso falta la voluntad cuando los actos son realizados por una administración usurpadora (Victoriano Huerta); en el 2o. caso falta el objeto cuando *al confirmar* una *concesión,* deben existir los derechos cuya confirmación se pide (caso Petróleo)); en el 3er. caso falta la competencia cuando el Poder Legislativo fallase sobre un divorcio; y en el 4o. caso faltan las formas constitutivas del acto cuando la Secretaría de la Reforma Agraria (aquí actualizamos al maestro) otórgase un título verbal de propiedad de tierras nacionales. (En este caso, el criterio –precisamos al maestro Fraga– que ha dado el Cuerpo Consultivo Agrario es que sólo se extiendan tales títulos por el Presidente de la República, así lo prescribía la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, cuando las solicitudes de compras se hubieran presentado antes de febrero de 1963, esto es, antes de que fueran derogados por las reformas hechas al artículo 58 del Código Agrario de 1942, las facultades para poder vender terrenos nacionales a particulares. El maestro Fraga no ha actualizado su texto en este caso; ya no se pueden vender terrenos nacionales a los particulares, artículo 58 del Código Agrario de 1942; artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

4) *¿Qué dice la ponencia del Departamento Agrario de 1945,* presentada en el Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario? Citamos literalmente: "comparada la inexistencia en el Derecho Común y en el Administrativo, se llega a la conclusión de que el acto inexistente, *es el que carece de efectos jurídicos, es el acto inválido* a que se refiere Rojina Villegas, no requiere declaración o sanción especial en la Ley, según Fraga. Con este criterio, resulta que los actos inexistentes que prevé y ataca el artículo 139 (hoy 53 L.F.R.A.) del Código Agrario, no tienen tal carácter, no constituyen la *nada jurídica, aunque esa haya sido la intención del legislador*". La Ponencia cita ejemplos, que contesto con los casos analizados antes; pero me voy a referir a cada uno de ellos. Primer caso: "Un juez del orden común priva de sus tierras a un núcleo de población en un juicio reivindicatorio y las entrega a un particular". Contesto: inexistencia, ya he dado las razones jurídicas con anterioridad; segundo caso: "La oficina de la Pequeña Propiedad Agrícola, ordena, a través de la Presidencia de la República, y se lleva a cabo, la devolución de unas

tierras afectadas por Resolución Presidencial". Contesto: inexistencia, están dadas las razones jurídicas con anterioridad; agrego que la Resolución Presidencial de restitución de "Cacahoatán" debe ejecutarse, según el criterio del Departamento Agrario; dejarse "subsistente" la ejecución de la dotación, según mi opinión. Sin embargo, bajo otros aspectos se requiere otro estudio, pues después hubo división ejidal; y en algunos casos: cambio del régimen de explotación individual al colectivo, caso "Guatimoc Reforma Agraria", ejido que resultó después de la división ejidal. Tercer caso: "Un juez de distrito ampara a un propietario contra el fallo presidencial que lo afecta, y en ejecución de la sentencia levanta la posesión agraria"; en este caso requieren más datos, "pelos y señales" dije antes, para opinar; presentado en forma simplista el caso, parece que hay desacato a un fallo judicial federal. Habría que conocer "las razones jurídicas" en que el juez federal fundó su amparo en favor del propietario afectado por resolución presidencial; con respecto al cuarto caso: "El Departamento Agrario ordena y se cumple la desocupación de unas tierras *estrictamente ejidales,* sin estar autorizado por el Código Agrario"; Contesto: inexistencia, no puede prevalecer la orden de una autoridad administrativa sobre una Resolución jurisdiccional que establece "la cosa juzgada". Después dará otras razones. Concuye la Ponencia del Departamento Agrario, que en los 4 casos se trata de nulidad, no de inexistencia, porque *"es indudable la lesión a los derechos ejidales* de los núcleos de población y no se puede decir que estas situaciones sean la nada jurídica, sino que dichos actos han producido *efectos provisionales y situaciones reales aparentes, las que deben nulificarse,* destruyéndose mediante una Resolución, que mientras no sea dictada, hace que mantengan su eficacia aparente dichos actos. Por lo expresado, el término jurídico correcto, *en vez de inexistencia, es nulidad,* porque el acto nulo es el que está privado de efectos por la Ley". El sofisma en que cayó la Ponencia del Departamento Agrario, lo destruimos con una distinción: En los 4 casos hay efectos *reales, materiales,* ("La lesión, los efectos provisionales y situaciones *reales aparentes*"); pero en los 4 casos *no hay efectos jurídicos;* la inexistencia, por no ser, por no existir *jurídicamente,* el acto, no produce *efectos jurídicos;* si *los* produjera *jurídicamente* no sería inexistencia sino nulidad.

Lo que me extraña es que los autores de la Ponencia del Departamento Agrario *no sólo intuyeron, sino tuvieron conciencia, de cuál fue la intención* del legislador sobre el artículo 139 (hoy 53) *que prescribe claramente la inexistencia* y, sin embargo, ellos, violentando *la intención del legislador, el espíritu objetivo de la Ley, la finalidad* del propio artículo (proteger al máximo a los ejidos y comunidades), las razones de tipo histórico, las razones históricas de derecho positivo (Ley de 6 de enero de 1915; Consttiución de 1917, artículo 27, fracción VII, párrafo tercero; circular No. 25 de 11 de junio de 1917; Código de 1934, artículo 117; Código de 1940, artículo 122; Código de 1942, artículo 139) se fueron por la letra de la Ley, por el argumento de apelación histórica, entendida ésta como letra, no como espíritu, señal; la letra que mata —y en el caso de los ejidos y comunidades— y no el espíritu que los defiende y vivifica. A mayor abundamiento de razones, sería incongruente que cuando un núcleo de campesinos *solicita tierras, publicada la solicitud* en el Periódico Oficial del Estado, y si un latifundista fracciona sus tierras con posterioridad a dicha publicación, pues en este caso la Ley habla de inexistencia y éste ha sido el criterio jurisprudencial de la Corte como se lee en el Informe de la Segunda Sala de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, año de 1975, pág. 64, Inexistencia Jurídica en materia agraria en relación con el artículo 210, fracción I, de la L.F.R.A. y 64 del Código Agrario de 1942, teniendo ya los campesinos la tierra por Resolución Presidencial y ejecutada, si alguien se las quitara —particular o autoridad— contraviniendo la Ley Agraria, tales actos se tuvieran como *nulos* y no *inexistentes.* Si la Ley es rígida en el primer caso, artículo 210, fracción I, con igual o mayor razón debe ser rígida en el segundo caso, artículo 53. Dicho lo anterior de otra manera: Si la simple publicación de la *solicitud* de tierras *deja inexistente* un fraccionamiento o la transmisión íntegra de un predio afectable, con igual o mayor razón debe operar la *inexistencia* cuando el núcleo de población ejidal ya tiene *Resolución Presidencial,* es propietario de las tierras, no sólo poseedor; y el expediente agrario está definitivamente concluido. Si alguien —particular o autoridad— contraviene la Ley Agraria para *despojar* a un ejido de sus bienes agrarios, entonces, pues, estamos frente a la inexistencia. En síntesis: si una solicitud de tierras, publicada, deja sin efecto el fraccionamiento y lo declara inexistente la Ley y esto sucede antes de que los campesinos san propietarios de las tierras, con mayor razón debe tenerse como inexistente todo acto de particular y autoridad, que contraviniendo la Ley Agraria, tenga por consecuencia despojar *de sus* tierras a los ejidos. Esta es la interpretación correcta del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Si quisiéramos calificarla de acuerdo con la Doctrina la llamaríamos "sistemática", "lógico-jurídica", Recasens Siches diría "razonable". Debemos aceptar, pues, la solución legislativa, el criterio jurisprudencial de la Corte, nuestra interpretación. Se transcribe criterio de la Corte: "Inexistencia jurídica en materia agraria. Aun cuando es cierto que en el Derecho Común, a la inexistencia se le da el mismo tratamiento que a las nulidades, y éstas por regla general deben ser declaradas por la autoridad judicial competente, también es cierto que tales principios son inoperantes en la materia agraria, en atención a que en esta legislación expresamente se instituye la figura jurídica de la inexistencia respecto de los actos que hayan tenido o tengan como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los

núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la Ley. Tal es el contenido del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria que acoge a la inexistencia, la cual fue establecida también por los anteriores ordenamientos sobre la materia que en seguida se menciona: Código Agrario de 1934 (Artículo 117), Código Agrario de 1940 (Artículo 122, Código Agrario de 1942 (Artículo 139). El mismo principio de la inexistencia está igualmente, previsto en relación con los diversos actos a que se contraen los artículos 210, 213, 214 y 217 del Ordenamiento en vigor. Informe de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia en materia agraria".

Entremos ahora de lleno a la inexistencia en materia agraria. Los actos jurídicos agrarios para ser tales, para existir, deben tener estos elementos: 1) Voluntad; 2) Objeto; 3) Competencia; 4) Formas constitutivas del acto; 5) Ajustarse a la Ley, esto es: no contravenirla. Si falta uno de estos elementos se origina la *inexistencia agraria*. Veamos: Falta la voluntad si una autoridad usurpadora pretendiera quitar sus tierras a los núcleos ejidales; o sus bienes comunales a las comunidades aun dentro de las excepciones previstas en el artículo 54 de la Ley Federal de Reforma Agraria. La razón es que la autoridad usurpadora no representa la voluntad general que dijo Aristóteles, que más tarde repite Rousseau y después todos, y que llamamos, la voluntad nacional. Falta el objeto, cuando dos particulares, uno ejidatario o el comisario ejidal y otro no ejidatario celebran un contrato de compraventa sobre un ejido; en este caso el bien ejidal está fuera del comercio, es inalienable. Falta la competencia cuando un Secretario o Gobernador privara de sus tierras a un ejido o comunidad mediante la expropiación. Faltan las formas constitutivas del acto, si el Presidente de la República priva a un ejido o comunidad, de sus tierras, sin haber decreto expropiatorio. Falta el requisito de "ajustarse a la Ley o de no contravenirla", cuando el Presidente de la República priva a un ejido o comunidad de sus tierras *sin haber causa de utilidad pública;* cuando las tierras ya restituidas o dotadas o confirmadas por Resolución Presidencial se restituyen, dotan o confirman a otro ejido o núcleo comunal. —Podríamos multiplicar los ejemplos, pero con los mencionados basta.

El Procedimiento breve que podemos señalar para registrar o declarar la inexistencia es el siguiente: 1) una investigación para acopio de datos y pruebas que realice la Secretaría de la Reforma Agraria a través de la Dirección o Delegación que lo estime pertinente; 2) opinión razonada de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria; 3) acuerdo del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario que registre la inexistencia y proponga se declare; 4) acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria o del Presidente de la República, según el caso, con base en la opinión del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, que declare la inexistencia; 5) publicación de dicho acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación; 6) notificación a los pseudo-afectados.

El Procedimiento anterior se funda en las siguientes consideraciones: si los particulares o las autoridades no respetan las situaciones de derecho de los ejidos y comunidades, al grado de despojarlos de sus tierras, pastos, aguas y montes, contraviniendo las leyes agrarias, y con este motivo pudieran surgir controversias, pleitos o litigios, el Estado debe intervenir para evitar que los particulares se hagan justicia por su propia mano, impongan por la fuerza su derecho, que nazca o renazca en el campo la anarquía social; el Estado debe intervenir para que se conserve el orden jurídico, la paz pública. En el procedimiento que proponemos no se deben cumplir las "formalidades *esenciales* del procedimiento" y no se viola el artículo 14 Constitucional, porque 1) tratándose de la "inexistencia jurídica", la nada jurídica no requiere de "formalidades esenciales" para lo que *esencialmente* no existe; no hay privación de derechos para el despojador de los derechos agrarios de los ejidos o comunidades, porque tales derechos no surgieron ni podrán surgir; en este sentido la inexistencia jurídica se asemeja a la simple inexistencia filosófica, ambas son absolutas, radicales, y no tienen la posibilidad de volverse "existentes". La inexistencia jurídica —lo prescribe el derecho positivo— no puede surgir ni por confirmación ni por prescripción; 3) la "posesión" que detenta el despojador es "ilícita", "ilegal"; se trata de un efecto material, *no de un efecto jurídico;* esta "posesión anti-agraria" nace de actos inexistentes de particulares o de autoridades que, contraviniendo la Ley agraria, tienen como consecuencia privar de sus tierras a los ejidos o comunidades. La vinculación entre partes, como efecto, es material, no jurídica. Estamos contra Lutzesco. El Procedimiento que sugerimos, debe recogerlo la interpretación; pero debe hacerse una adición al artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Por otra parte, debe recogerse como principio el que señala Fraga en su Derecho Administrativo. (pág. 161): que "es natural que el procedimiento se vea influido por su objeto y que será más eficaz cuanto mejor sirva al propósito perseguido". En este sentido pensamos que el procedimiento que sugerimos es el más eficaz para la inexistencia. No debe subordinarse la inexistencia a otra acción y a otro procedimiento, como en el caso "Cacahoatán". Pensamos que la inexistencia debe ser declarada por el Secretario de la Reforma Agraria cuando se trate de actos *de particulares* que priven de sus tierras, a los núcleos ejidales o comunales, o bien de actos de autoridades de jerarquía inferior o media (Presidentes Municipales; Jueces y Tribunales del orden común, Jueces de Distrito, Congresos Locales, etc.); y que debe ser declarada por el Presidente de la República cuando se trate de actos de autoridad de Jerarquía Superior, Tribunales Colegiados de Circuito; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gobernadores, Secretarios de Estado, Je-

fes de Departamento, etc. La inexistencia declarada por el Secretario de la Reforma Agraria o por el Presidente de la República debe considerarse como "acto de gobierno", no en sentido administrativo, sino agrario, esto es, por ser el Ejecutivo Federal la Suprema Autoridad Agraria, tiene inmunidad jurisdiccional y por lo mismo su declaración no es susceptible de ningún recurso ante los Tribunales. Por otra parte, el Presidente de la República, con base en el principio de legalidad debe desconocer de propia autoridad el acto inexistente y no permitir que con la simple apariencia de éste, se creen *aparentes situaciones jurídicas,* no verdaderas situaciones de derecho. Pensamos que así como los ejidos o comunidades no tienen un plazo fijo y determinado para interponer el amparo cuando son privados de sus tierras, montes, pastos y aguas; más aún, un ejidatario o comunero puede, siempre y cuando se llenen los requisitos del derecho de amparo y jurisprudencial, interponer el amparo por "doble representación por omisión", o, como dice la Corte, por "representación sustituta", en cualquier tiempo, así también la inexistencia puede ser invocada en cualquier tiempo sin limitación. Cualquiera, pues, entenderá que los núcleos ejidales y comunales están super-protegidos tanto por el amparo, como por la inexistencia prevista en el artículo 53. Para mí, es más eficaz la inexistencia que el amparo.

Conviene ahora referirnos brevemente a las excepciones que establece el artículo 54 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Dice: "Se exceptúan de las disposiciones contenidas en los dos artículos anteriores los actos a que se refieren los artículos 63, 71, 87, 93 y 109 y, en general, todos aquellos expresamente autorizados por esta Ley". Pensamos que el legislador quiso ejemplificar con las permutas (63), cambios en la calidad de las tierras ejidales (71), suspensión de derechos (87), venta de solar urbano ejidal (93) y división ejidal, "todos aquellos (actos) expresamente autorizados por esta Ley". Pudo el legislador suprimir los ejemplos; pero pudo también suprimir todo el artículo 54, porque ya está contenido el precepto en la parte final del artículo 53: "en contravención a lo dispuesto por esta Ley". Si el legislador pretendió mayor claridad y precisión del precepto en favor de los ejidos y comunidades, la logró. Para nosotros no era necesaria.

Todo este trabajo descansa en la legislación actual agraria, de *iure condito;* pero habría que pensar, de *iure condendo,* si los Tribunales Agrarios, hoy que se habla tanto de ellos, podrían declarar la inexistencia. Este tema es motivo de otro trabajo.

Ojalá las reflexiones que contiene el presente trabajo sirvan para clarificar los puntos oscuros que se han presentado al tratar el tema de la inexistencia agraria. El estudio previo en que se funde debe ser cuidadoso, a fondo, serio, recabando todos los elementos de juicio, pero, una vez presentada la inexistencia agraria, se debe declarar sin temor, con energía, pues se trata de una sanción radical y eficaz para proteger a los núcleos ejidales y comunales de los despojos de sus tierras que puedan sufrir, por actos de particulares o autoridades.

BIBLIOGRAFÍA

1. CODIFICACIÓN AGRARIA y Leyes sobre Tierras, con Reglamentos, Acuerdos y Disposiciones complementarias. 4a. Edición Aumentada. (1961) Editorial INFORMACIÓN ADUANERA DE MÉXICO, S. A.
2. CINCO SIGLOS DE LEGISLACIÓN AGRARIA EN MÉXICO (1493-1940) Tomo Primero, de Manuel Fabila. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., México, 1941.
3. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, Exposición de Motivos, antecedentes, comentarios y correlaciones, de Martha Chávez P. de Velázquez. Editorial Porrúa, S. A. México, 1971.
4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS con sus últimas Reformas y Adiciones y un Índice Analítico de Materias. Edición del Instituto Mexicano del Seguro Social. México, 1974.
5. DERECHO AGRARIO MEXICANO (Sinopsis Histórica) Segunda Edición. Lic. Raúl Lemus García. "Editorial Limsa". México, D. F., 1978.
6. CATECISMO AGRARIO. Recopilación Completa de Leyes, Reglamentos, Circulares, Instrucciones, Jurisprudencia, Tramitación, Machotes, Contabilidad, etc., en Materia Agraria, e Índice Alfabético del Léxico Agrario. Con Autorización de la Comisión Nacional Agraria, por Julio Cuadros Caldas. Ex-Procurador de Pueblos en Morelos, Guerrero y Puebla. 5a. Edición. Talleres Gráficos de la Nación. Lic. Verdad número 2. México, D. F., 1929.
7. LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL. (De 25 de agosto de 1927). Reformada y Adicionada por Oficio 27 de diciembre de 1932. Diari oOficial 31 de diciembre de 1932).
8. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Luis G. Alcerreca. Esta edición se terminó de imprimir el día 12 de enero de 1977, en los Talleres de Impresora HERRNOS. Donizetti 89. México, 14, D. F.
9. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Manuel Hinojosa Ortíz, 1972. (Se terminó de imprimir el día 15 de agosto de 1972 en los talleres de Morales Hermanos, Impresores, S. A. Calle de Tamango No. 223, Col. Vallejo, México, D. F.)
10. 1er. CONGRESO NACIONAL REVOLUCIONARIO AGRARIO DE 1945.
11. DERECHO CIVIL MEXICANO. Rojina Villegas.
12. DERECHO CIVIL. Ramón Sánchez Medal.
13. DERECHO ADMINISTRATIVO. Gabino Fraga.
14. LA LEGISLACIÓN AGRARIA EN MÉXICO. 1941-1979. Editada por la Comisión para la Conmemoración del Centenario del Natalicio del General Emiliano Zapata.
15. JURISPRUDENCIA DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.
16. Expediente Agrario de "Cacahoatán", Chiapas.

17. Expediente Agrario de "San Lorenzo Acopilco", Cuajimalpa, D. F.
18. CÓDIGO AGRARIO DE 1934.
19. CÓDIGO AGRARIO DE 1940.
20. CÓDIGO AGRARIO DE 1942.
21. Teoría y Práctica de las Nulidades, de Georges Lutzesco.
22. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Codificación Andrade.
23. NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO. Edición Porúa, S. A. México, 1977.
24. Libros de Mendieta y Núñez.
25. Metafísica. Aristóteles.

PRÁCTICAS ILEGALES O INCONVENIENTES EN LA CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES ANÓNIMAS Y EN SUS REFORMAS

(segunda parte)

ÍÑIGO LAVIADA A.

Fijación de una fecha para que surta efectos la fusión acordada en asambleas extraordinarias por la sociedad fusionante y las sociedades fusionadas.

En algunos casos recientes, la fusión de varias sociedades ha sido acordada por sus respectivas asambleas generales extraordinarias fijando una fecha de fin de mes inmediata posterior a la fecha de la celebración de la asamblea, para que la fusión surta efectos a partir de dicho fin de mes, independientemente de la fecha en que se haga la publicación de los balances y el registro del acuerdo de fusión, aclarando que a partir de esa fecha la fusionante adquiere y asume todos los activos y pasivos de las fusionadas y desaparecen éstas, pues todos los efectos legales de la fusión se retrotraen a dicha fecha en caso de que no hubiere o fueran desestimadas judicialmente o retiradas las oposiciones judiciales de los acreedores. Además se aclara en el acta que a partir de esa fecha todas las operaciones de las sociedades que se fusionan se consideran como operaciones de la sociedad fusionante.

En otros casos el acta de asamblea extraordinaria aprueba la fusión con base en los balances de todas las sociedades que se fusionan, cerrados a una fecha anterior a la asamblea, pero se acuerda que para todos los efectos de la fusión se tomen en consideración los balances que se cierren al terminar el mes durante cuyo curso fue celebrada la asamblea y se acuerda también que la fusión surtirá efectos al día siguiente del fin de mes antes mencionado.

En ambos tipos de casos, las sociedades que se fusionan no han pactado el pago de todas las deudas a plazo como exige el artículo 225 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Sin embargo, se ha realizado como única inscripción en el Registro Público de Comercio la del acuerdo de fusión y se ha operado ésta, para todos sus efectos, desde la fecha fijada en el acuerdo de asamblea y con mucha anticipación al plazo de los tres meses a partir de tal inscripción a que se refiere el artículo 224

de la misma ley. Por consiguiente es ilegal la fijación de tal fecha y la anticipación de los efectos de la fusión.

En uno de los casos mencionados, inmediatamente después de la fecha fijada para que surtiese efectos el acuerdo de fusión y mucho antes del vencimiento del término del plazo de tres meses a partir de la inscripción en el Registro, la sociedad fusionante celebró asamblea general extraordinaria de accionistas en la cual la lista de asistencia hizo constar que se encontraban representadas en la asamblea las acciones representativas del capital social integrado con los capitales sociales de todas las sociedades fusionadas, capital muy superior al que se encontraba vigente en ese momento, de acuerdo con la ley.

Los representantes de estas sociedades han argumentado que es aplicable a sus casos lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley General de Sociedades Mercantiles porque el acuerdo de fusión dice que la sociedad fusionante asume y pagará todas las deudas de las sociedades fusionadas y que por consiguiente la fusión debe tener efectos en el momento de la inscripción. Tal acuerdo es de la esencia misma de toda fusión, de manera que no existiría fusión si no hubiese el acuerdo entre todas las fusionadas y la fusionante para que ésta asuma y pague todas las deudas de las sociedades que se fusionan. Como el artículo 225 citado establece una excepción a la regla general fijada por el artículo 224, no puede referirse al acuerdo entre fusionadas y fusionante para que ésta asuma y pague las deudas de todos, pues tal pacto es general e indispensable en todos los casos de fusión. En consecuencia, la primera parte del artículo 225 sólo puede interpretarse en el sentido de que se refiere al pacto con todos y cada uno de los acreedores, en relación con el pago de sus respectivos créditos.

Sin embargo, las sociedades que se fusionan pueden fijar en el acta de asamblea la fecha de cierre de los balances en que se basarán los efectos de la fusión. En esta forma se evita que no exista un plazo incierto entre la fecha de los balances que la ley exige que se publiquen y la fecha en que se surte efecto la fusión, tres meses después de inscrita en el Registro Público la escritura correspondiente, pues de tal manera podrían quedar desprotegidos los acreedores al no conocer la situación financiera de la fusionante.

Capitalización de superávit resultante de revaluación, como si fuera utilidad del ejercicio.

En otro caso, una sociedad holding o tenedoras de acciones de otras sociedades, aumentó su capital en un 130%, mediante la aplicación de utilidades del más reciente ejercicio social. Tal fórmula utilizada en el texto del acta de asamblea extraordinaria de aumento de capital, encubría realmente una capitalización de superávit resultante de revaluación, pues no era posible que la sociedad tuviera utilidades equivalentes al 130% de su capital social.

Cada una de las sociedades filiales controladas por la holding acordaron aumentar sus respectivos capitales mediante la capitalización del superávit resultante de la revaluación de sus activos. Tal capitalización implicó la emisión de nuevas acciones que fueron entregadas gratuitamente a los accionistas y entre ellos a la holding mencionada. De esta manera, los activos fijos de la holding aumentaron su importe numérico, mas no su valor, pues las acciones anteriores a los aumentos representaban una parte del patrimonio y el valor contable de las filiales y después del aumento un número mayor de acciones representaban el mismo patrimonio y valor contable. De manera que realmente no aumentó el patrimonio de la holding.

Por otra parte, el aumento en el valor del patrimonio de una sociedad no implica generación de utilidades, los que aumentan su valor monetario pero ese aumento no puede ser repartido porque tal reparto implicaría la pérdida de una parte de los activos y por consiguiente la pérdida de tal capacidad productiva de la empresa.

El artículo 19 de la ley General de Sociedades Mercantiles dice que la repartición de utilidades sólo podrá hacerse después del balance que efectivamente las arroje en el concepto de que las que se repartan nunca podrán exceder del monto de las que realmente se hubieran obtenido. Como la capitalización de utilidades implica el reparto de un dividendo en acciones entre los accionistas, la capitalización de las llamadas utilidades que representan sólo el incremento en el valor numérico de los activos, significa una violación de lo dispuesto en el artículo 19 citado y por consiguiente, conforme al texto de dicho artículo el acuerdo "no producirá efecto legal y tanto la sociedad como sus acreedores podrán repetir por los anticipos o reparticiones de utilidades hechas en contravención de este artículo, contra las personas que las hayan recibido o exigir su reembolso a los administradores que las hayan pagado".

Esta capitalización de las llamadas utilidades que son simplemente un aumento en el valor numérico de los activos de la sociedad, han pretendido fundarse en un criterio contable que califica de utilidades al superávit numérico en los activos de la sociedad, exclusivamente para fines de representación equilibrada del balance. En su esencia, tal superávit numérico no es utilidad, en ningún caso puede ser repartible y su capitalización contraviene lo dispuesto en el artículo 19.

Considero que la única solución al caso, para evitar riesgos de conflicto a los inversionistas, es realizar abiertamente el aumento de capital como una capitalización del superávit resultante de revaluación de activos, haciendo constar en el acta que las sociedades filiales aumentaron sus capitales, citando las denominaciones de dichas sociedades, la fecha

de sus respectivas asambleas, la cuantía del aumento de cada una, el autor y la fecha del avalúo de cada una y las bases y datos principales de cada uno de tales avalúos, como en cualquier capitalización de superávit resultante de revaluación, respecto de la cual opiné en capítulo anterior que es ilegal pero usual y aprobada por la Comisión Nacional de Valores.

Reparto ficticio de dividendos respecto de superávit derivado de revaluación.

En dos casos distintos he conocido actas de asambleas ordinarias en las cuales se informa que la sociedad tiene un superávit más de 10 veces superior a su capital y se acuerda repartirlo como dividendo entre sus accionistas. Después, en una asamblea extraordinaria, tales accionistas acuerdan un aumento de capital por una cantidad igual al superávit mencionado y pagan dicho aumento en efectivo, aclarando que tal dinero procede precisamente de los dividendos pagados de acuerdo con lo dispuesto en la asamblea ordinaria. Así, en las escrituras sociales aparece que todo el capital está pagado en efectivo y de acuerdo con las disposiciones fiscales en vigor a las fechas de las asambleas, no se causa el Impuesto sobre la Renta. Sin embargo, todo esto es falso, pues la sociedad no ha generado utilidades repartibles y por consiguiente no puede haber dividendo alguno, en los términos del artículo 19 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Los accionistas no han recibido cantidad alguna. El superávit resultante de revaluación y por consiguiente no hay nuevos bienes ingresados al patrimonio de la sociedad, sino simplemente los mismos bienes o activos fijos anteriores que por razones monetarias y por el paso del tiempo reflejan un valor numérico mayor. No es ni puede ser utilidad el incremento numérico en el valor de los activos fijos de la sociedad. Con mayor razón, es imposible repartir entre los accionistas dicho incremento en el valor numérico de los activos fijos, pues implicaría una liquidación de la sociedad o una mutilación de su capital productivo, al dejarla sin sus activos fijos.

La fórmula a que me refiero implica un peligroso engaño a los inversionistas, al hacer aparecer un ingreso en efectivo inexistente y al impedir toda posibilidad de que se expongan en el acta los datos esenciales del avalúo que fundó la revaluación, incluyendo el nombre de su autor, la fecha, las bases y criterios de la valuación, así como los renglones principales de revaluación, incluyendo en cada uno el dato del valor anterior en libros y del nuevo valor estimado, sin estos datos, los inversionistas quedan sujetos a la posibilidad de toda clase de abultamientos ficticios en el capital social. Desde el punto de vista del accionista que

invierte en acciones de la sociedad, la fórmula usada en tales asambleas puede calificarse de engaño doloso.

Tal fórmula de repartición de un seudodividendo de utilidades integradas realmente por un superárit resultante de revaluación, implica un posible perjuicio fraudulento para los acreedores, pues los activos fijos de la sociedad constituyen la garantía de sus créditos y el capital social está invertido en tales activos fijos. Por consiguiente, los acreedores y el interés público en general, se afectan por este tipo de maniobras. Claro está que al reinvertirse el seudodividendo en un aumento de capital posterior, los acreedores no reciben perjuicio alguno.

El artículo 19 de la Ley General de Sociedades Mercantiles prescribe que el acuerdo de repartir utilidades sin que el balance efectivamente las arroje, no producirá efecto legal y tanto la sociedad como sus acreedores podrán exigir a los accionistas que los hayan recibido o a los administradores que los hayan pagado, la devolución de anticipos o reparticiones de utilidades —dividendos— que se hagan, con responsabilidad mancomunada y solidaria de ambos.

Además, en los casos a que me refiero, el acuerdo de repartición del seudodividendo se produjo mucho antes del cierre del ejercicio, a pesar de que ya se habían repartido totalmente las utilidades del ejercicio anterior. De manera que también se violaba el artículo 19 en cuanto a que tales seudoutilidades —superávit resultante de revaluación— habían sido mostrados por un balance mensual de mediados del ejercicio y no por el balance anual de fin de ejercicio. El artículo 19 citado no se refiere expresamente al balance de fin de ejercicio. Pero dicha expresión —"balance"— debe interpretarse en los términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, cuyos artículos 172 a 177 sólo se refieren a un balance, el de fin de ejercicio. La razón lógica de tal limitación legal referida sólo al balance de fin de ejercicio, es para tutelar eficazmente el interés de los acreedores, pues sólo en un periodo más o menos largo —la Ley eligió el de un año— puede saberse si los ingresos constituyen una utilidad o un simple movimiento que será compensado después por egresos mayores. De manera que tal repartición de un seudodividendo antes del fin de ejercicio implicó también una violación al citado artículo 19 por esta razón.

Capitalización de superávit resultante de revaluación, descapitalización de tal superávit y su repartición posterior a los accionistas, como dividendos.

Una sociedad anónima aumentó su capital social por capitalización del superávit resultante de revaluación de un inmueble de su propiedad, repartiendo entre sus accionistas las acciones representativas del

aumento. Años después, su asamblea general extraordinaria acordó cancelar el superávit por revaluación y su capitalización. El acuerdo no mencionó expresamente la cancelación de la capitalización, pero la misma asamblea acordó un aumento de capital social por la misma cantidad del superávit por revaluación cencelado, mediante capitalización de utilidades acumuladas, manteniendo así el mismo capital social que tenía.

Sin embargo, la disminución del capital social, por cancelación del superávit resultante de revaluación y por consiguiente la sustitución del mismo por la capitalización de utilidades acumuladas, se acordó y se hizo por una cantidad inferior en varios millones a la del superávit por revaluación capitalizada años antes. La explicación de la sociedad es en el sentido de justificar tal diferencia por la amortización del activo consistente en tal superávit. Esto me parece inadmisible, pues si el superávit aumentó en una cantidad el capital social, no puede conservarse parte de dicha cantidad dentro del capital social con el pretexto de la amortización de tal superávit. Para los efectos numéricos, la cancelación del aumento de capital por superávit resultante de revaluación, tiene que ser necesariamente por la misma cantidad aumentada, pues la amortización sólo se justifica si subsiste el superávit en el capital.

En asamblea ordinaria inmediatamente posterior, protocolizada con la misma fecha pero en escritura distinta, se hizo constar que el valor en libros del inmueble, según avalúo bancario, era de una cifra casi 10 veces mayor al importe del cancelado capital correspondiente a superávit por revaluación, que fue sustituido por la capitalización de utilidades reales por la misma cantidad. Acto seguido, la misma asamblea ordinaria decretó el pago de un dividendo en especie, mediante la afectación fiduciaria que se hiciera del inmueble antes mencionado, designando fideicomisarios a los accionistas, en proporción al número de sus acciones. El acta de la asamblea no mencionó el importe del dividendo que se pagaba. Tal dato es fundamental e indispensable en cualquier acuerdo de pago de dividendos. Tal omisión implicaba necesariamente la hipótesis de que el importe del dividendo pagado era por la enorme cifra del avalúo del inmueble, contenida en el acta. Pero no podía pagarse tal cantidad como dividendo, porque las utilidades realmente generadas por la empresa eran más de 130 veces menores al valor de avalúo del inmueble. En la contabilidad de la sociedad se asentó el pago de un dividendo por una cantidad más de 130 veces menor que el valor del inmueble, pago efectuado precisamente con el inmueble, mediante su afectación en fideicomiso.

La sociedad formalizó el acuerdo de la asamblea y el pago del dividendo mediante un contrato de fideicomiso con una institución fiduciaria, por el cual se designó fideicomisarios a los accionistas de la sociedad, en escritura pública. El mismo día el fiduciario, por instrucciones de los fideicomisarios otorgó otro contrato de fideicomiso, con otra

institución fiduciaria, designando fideicomisaria a una sociedad filial de la primera, en una segunda escritura de fideicomiso de la misma fecha. También la escritura en que se hizo constar la asamblea extraordinaria que disminuyó el capital por cancelación del superávit y lo volvió a aumentar por la capitalización de utilidades y la asamblea ordinaria que acordó pagar el dividendo en especie mediante la afectación en fideicomiso del inmueble, fueron de la misma fecha, o sea que una operación simultánea se documentó en cuatro escrituras distintas, más la quinta que se menciona en el párrafo siguiente. Al pactarse el segundo contrato de fideicomiso, los accionistas de la Holding recibieron de la filial el importe en efectivo del valor de avalúo del inmueble, o sea cerca de 10 veces más que el importe de las utilidades repartibles según el balance. Cabe aclarar que en aquella época el fideicomiso traslativo de dominio no causaba los impuestos del timbre y de traslación de dominio.

Inmediatamente después los accionistas de la Holding, celebraron otra asamblea extraordinaria que acordó aumentar el capital social, en una cantidad igual al importe del precio pagado por la sociedad filial a los accionistas y éstos pagaron de inmediato el aumento de capital de la Holding, con el importe del precio recibido. Dicho aumento de capital en efectivo fue invertido de inmediato por la Holding en un aumento de capital de su filial, por la misma cantidad, pagada en efectivo. De esta manera, la Holding logró cambiar el principal de sus activos —el inmueble— por acciones de su filial con valor nominal más de 10 veces superior. En realidad no hubo movimiento alguno de efectivo, pues todo quedó en casa. El resultado fue un gran aumento de capital, tanto en la Holding como en la filial, sin la mención de que se trata de una capitalización de superávit por revaluación, o sea que no hubo un ingreso o aportación adicional de los accionistas. En realidad toda la maniobra implicó un ingreso real del inmueble al activo de la sociedad filial y un ingreso real de acciones al activo de la Holding.

Sin embargo, la operación tuvo importantes deficiencias en razón de que se entregó a los socios el más importante activo de la sociedad, a pesar de conservarse aún reflejada en el capital una parte del superávit resultante de revaluación de tal activo. Además, en el acuerdo de asamblea en que se fundó la enajenación del inmueble en favor de los accionistas de la Holding, se dijo claramente que se trataba de un dividendo en especie, pero no se mencionó el importe de tal dividendo, sino el importe del avalúo del inmueble que se entregaría, de lo cual parece deducirse que tal era el dividendo que se pagaba, en cuyo caso tal dividendo violaría lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley General de Sociedades Mercantiles al prescribir que "la repartición de utilidades sólo podrá hacerse después del balance que efectivamente las arroje, en el concepto de que las que se repartan nunca podrán exceder del monto de las que realmente se hubieren obtenido". En el caso del monto el

avalúo citado en el acta que acordó el reparto, era 10 veces superior al monto de las utilidades arrojadas por el balance. Con sólo aclarar en el acta que el inmueble se enajenaría en favor de los accionistas como dividendo en especie para pagar la pequeña utilidad reportada en el balance, citando su cifra, sin mencionar el valor del avalúo del inmueble, aquella parte de la operación hubiera sido correcta. Además, la redacción de cuatro escrituras separadas, para una misma operación, necesariamente crea dudas y posibilidad de confusiones o sospechas. En el texto mismo de ellas hubo una confusión, pues la escritura del aumento de capital de la Holding en una cantidad igual al valor de avalúo del inmueble, cita erróneamente la segunda escritura de fideicomiso, donde debiera citar la primera.

Además de los comentarios anteriores, cabe analizar en este caso el interés de los acreedores, tutelado por el artículo 19 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Este artículo prescribe que si la sociedad acuerda repartir un dividendo que no corresponda a utilidades efectivamente arrojadas por el balance, tal estipulación no producirá efecto legal y tanto la sociedad como sus acreedores podrán exigir a los administradores que los pagaron y a los socios que los recibieren, la devolución de lo pagado, con responsabilidad mancomunada solidaria de ambos. El capital social y el patrimonio en que está invertido son las garantías de los acreedores. La ley establece que sólo pueden repartirse entre los socios las utilidades que produzcan tal capital social y los activos fijos que representan tal patrimonio. Por eso prohíbe que se repartan utilidades que no hubiesen sido reales, mostradas por un balance veraz, ya que tales seudoutilidades serían verdaderas disminuciones del capital que garantiza a los acreedores. En el caso a que me refiero, la sociedad ha enajenado a favor de sus socios su principal activo fijo, respecto del cual la propia acta de asamblea en que se acordó su enajenación, afirma que vale 130 veces más que el importe de las utilidades realmente producidas por la sociedad, en cuyo pago se enajenó. De manera que la garantía de los acreedores disminuyó en cerca del total del valor del inmueble, afectando el interés de los acreedores, tutelado por la ley. Sin embargo debe tomarse en consideración que poco después, el mismo importe de activo sustraído reingresó a la sociedad representando por acciones de la compañía filial que adquirió el inmueble. Pero como cada sociedad se puede considerar independiente y cada operación por separado, hubo la posibilidad de un serio conflicto por tal afectación del interés de los acreedores.

Facultades de la asamblea especial y derecho de voto de las acciones preferentes.

Una sociedad emisora con una serie de acciones preferentes de voto limitado proyectó amortizar íntegramente tales acciones preferentes y conservar sólo sus acciones comunes, para después acordar la reforma de sus estatutos y su fusión con otras sociedades, subsistiendo en calidad de fusionante. Para ese objeto, celebró una asamblea especial de la serie de acciones preferentes. A dicha asamblea especial acudieron todas las acciones de la serie y a proposición del Presidente acordaron aceptar "redimir" sus acciones a su valor nominal. Esta asamblea especial fue sin duda correcta en su desarrollo y en la redacción de su acta.

El mismo día la sociedad celebró una asamblea general extraordinaria de accionistas a la cual asistieron todos los accionistas comunes. En el acta de la asamblea extraordinaria se hizo constar que se encontraban representadas en la misma, "la totalidad de las acciones ordinarias que tienen derecho a concurrir a esta asamblea". Esta declaración fue falsa y la asamblea inválida en los términos del artículo 188 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, pues no se encontraban presentes la totalidad de las acciones con derecho a voto, pues las acciones preferentes de voto limitado estaban aún en vigor, pues la asamblea especial no podía legalmente disminuir el capital de la sociedad y amortizar la totalidad de las acciones de la serie de acciones preferentes, ni tampoco acordó tal disminución de capital y amortización.

El artículo 195 de la Ley General de Sociedades Mercantiles dice que las asambleas especiales se reunirán en el caso de que existan diversas categorías de accionistas, con objeto de aceptar o rechazar previamente toda proposición que pueda perjudicar los derechos de los accionistas de la serie reunida en tal asamblea especial. De manera que se trata de una aceptación previa, lo cual presupone necesariamente que será la asamglea general extraordinaria la que posteriormente resuelva con carácter definitivo sobre la proposición que previamente fue aceptada por la asamblea especial. La fracción III del artículo 182 de la Ley General de Sociedades Mercantiles otorga exclusivamente a la asamblea extraordinaria la facultad de reducir el capital social. En consecuencia, para suprimir la serie de acciones preferentes de voto limitado, mediante su amortización al valor nominal, era necesario que la asamblea extraordinaria de la emisora acordara la disminución de capital y amortización de acciones.

Más aún, en la misma acta de asamblea extraordinaria dice que el Presidente informó sobre la asamblea especial de accionistas preferentes, que aprobó unánimemente el reembolso de sus acciones y dicha asamblea extraordinaria aprobó una resolución que dice que "las acciones preferentes quedarán redimidas en su totalidad, debiendo reembolsarse di-

chas acciones a sus tenedores a su valor nominal, con exclusión de cualquier otra cantidad que pudiera corresponderles por dividendos u otros conceptos". La palabra redimir es inadecuada. La única forma jurídica de reembolsar el valor nominal de las acciones es mediante una disminución o reducción de capital en los términos del artículo 9o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, de manera que el acuerdo debió decir que se disminuye el capital aclarando la cuantía del capital que se disminuye, la del capital que continúa en vigor, el número, la serie y la numeración progresiva de las acciones que se reembolsan. En el caso, por ser una serie completa, pudo mencionarse este dato añadiendo el número total de acciones y la denominación de la serie. De acuerdo con dicho artículo 9o., la disminución del capital acordada se debió publicar por tres veces en el "Diario Oficial", con intervalos de 10 días, para que puedan oponerse los acreedores; si 5 días después de la última publicación no hubo oposición, o en el caso de que ésta fuere infundada, la diminución pudo formalizarse en escritura pública que surtiría efectos contra terceros a partir de la fecha de su inscripción en el Registro público de Comercio. Nada de esto se hizo. Por consiguiente, no se realizó jurídicamente la disminución de capital y el reembolso pagado a los accionistas puede ser reclamado a la sociedad por cualquiera de sus acreedores o por accionistas que no hubiesen participado en tales asambleas.

Los abogados de la emisora argumentaron que los accionistas preferentes no tienen derecho de voto en la asamblea extraordinaria. Sin embargo, el artículo 113 de la Ley General de Sociedades Mercantiles establece que las acciones preferentes deben tener derecho de voto en los casos a que se refieren las fracciones IV y VII del artículo 182 de la misma ley, o sea en los casos de "cambio de objeto de la sociedad" y de "fusión con otra sociedad". En el caso a que me refiero, la asamblea había sido convocada precisamente para el cambio de los estatutos y la fusión con otra sociedad, o sea que los accionistas preferentes de voto limitado tienen derecho de voto.

Como el objeto de la asamblea de que se trata era la fusión de la sociedad con otras, su acta dice que todas sus acciones tendrán derecho a canjear por las nuevas que se emitan con la inclusión de los capitales de todas las sociedades fusionadas, sin aclarar que sus accionistas preferentes no tendrán derecho a realizar tal canje. Por cuanto la disminución del capital y la amortización de las acciones de la serie preferente no se había formalizado a la fecha del acuerdo de fusión —ni se formalizó después— mediante la fórmula que exige el artículo 9o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, los accionistas de tal serie tuvieron derecho y pudieron exigir las nuevas acciones a que se refiere el acuerdo de asamblea, aun contra la voluntad expresada en la asamblea,

pues seguían siendo accionistas de la sociedad. El acta debió aclarar que tales accionistas no participarán en el capital posterior a la fusión.

Firma de la Lista de Asistencia

La Ley General de Sociedades Mercantiles no se refiere a la firma de la lista de asistencia. Pero la aplicación de las normas en materia de *quórum* para asamblea, de votación mínima para la validez de los acuerdos de asamblea, de solicitud de aplazamiento de la votación y de oposición judicial a las resoluciones de asambleas, contenidas en los artículos 188 a 191, 199 y 201 fracción II de la Ley General de Sociedades Mercantiles, implica la prueba fehaciente de quienes asistieron y quienes no asistieron a la asamblea. En caso de cualquier conflicto, es necesario para la sociedad y para los accionistas involucrados, probar la asistencia o inasistencia a la asamblea. La única forma eficaz de prueba es la firma de la lista de asistencia por cada uno de los accionistas que asisten a la asamblea. Los accionistas cuya firma no obra en la documentación de la empresa, pueden negar su presencia en la asamblea e impugnar la validez de ésta, o impugnar algún acuerdo concreto contrario a sus intereses, en los términos del artículo 201 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Sin embargo, es muy frecuente que en las asambleas no se redacte la lista de asistencia o que ésta no sea firmada por los accionistas presentes. En algunos casos sólo firman la lista los escrutadores y en otros casos la lista no tiene firma alguna. Tampoco firman los accionistas el acta de la asamblea. De manera que tal acta, la escritura en que se protocoliza y los acuerdos tomados carecen de base documental para probar el cumplimiento de los requisitos legales, en caso de impugnación.

También conozco casos de sociedades en cuyos estatutos se estipula que la lista de asistencia será firmada por los escrutadores, sin mencionar la firma de los accionistas presentes o, en otro caso, se estipula que la lista de asistencia deberá ser firmada por los escrutadores, pero los accionistas presentes *podrán* firmar también la lista. Cualquiera de estas situaciones implica graves riesgos para los inversionistas, por los conflictos que se deriven de tal deficiencia y, peor aún, por la invalidez de los acuerdos referentes a la estructura de la sociedad y a la emisión de las acciones que adquieran tales inversionistas.

Sociedades de Capital Variable. Omisión de la escrituración y el registro de las actas de emisión de acciones de la parte variable del capital.

Los artículos 213 y 216 de la Ley General de Sociedades Mercantiles autorizan a las sociedades de capital variable para pactar en sus estatu-

tos que la emisión de acciones de la parte variable de su capital se realice en forma y términos distintos a los establecidos por la misma ley para las sociedades anónimas de capital fijo. La redacción de estos dos artículos es poco acertada, pero parece claro que en ellos puede fundarse legalmente la emisión de acciones de la parte variable del capital de estas sociedades, sin necesidad de protocolizar en escritura pública el acta de emisión y sin necesidad de inscribir tal escritura en el Registro Público de Comercio. Más aún, tales artículos también pueden fundar que se estipule la facultad de la asamblea general ordinaria de accionistas, para emitir tales acciones de la parte variable de su capital.

En consecuencia, hay un gran número de sociedades anónimas de capital variable cuyos estatutos estipulan que los aumentos de capital y las emisiones de acciones correspondientes a la parte variable, son facultad de la asamblea general ordinaria de accionistas y además que tales aumentos de capital y las correlativas emisiones de acciones, son válidas sin necesidad de la protocolización del acta de emisión en escritura pública, ni de su inscripción en el Registro de Comercio. Mayor aún es el número de las sociedades anónimas de capital variable en cuyos estatutos no se menciona que los aumentos de capital y las emisiones de acciones de su parte variable no requieren escrituración ni inscripción en el registro, pero que en la práctica realizan sus aumentos de capital y las correlativas emisiones de acciones de su parte variable y las ponen en circulación, sin haber formalizado tales aumentos y emisión en escritura pública, basándose en lo dispuesto en el artículo 213 de la Ley General de Sociedades Mercantiles que dice que en este tipo de sociedades el capital social será susceptible de aumento por aportaciones posteriores de los socios o por admisión de nuevos socios, sin más formalidades que las establecidas por el capítulo sobre las sociedades de capital variable, en el cual se encuentra ubicado dicho artículo. Ambas fórmulas de emisión de la escrituración y de la inscripción en el Registro son especialmente frecuentes en las empresas con capital extranjero.

Las deficiencias técnicas de redacción de los citados artículos 213 y 216, dificultan el análisis sobre la validez del criterio antes mencionado, según el cual, por la sola omisión estatutaria de la escrituración y la inscripción en el Registro de Comercio, son válidas las emisiones de acciones de la parte variable del capital, sin satisfacer tales requisitos. El artículo 213 dice que no se requieren para los aumentos y emisiones más formalidades que las establecidas por el capítulo mencionado. Sin embargo, dicho capítulo no menciona formalidad alguna. De manera que la expresión "sin más formalidades que las establecidas por este capítulo" contenida en el artículo 213, viene a significar sin alguna formalidad, puesto que en el capítulo no se establece formalidad alguna. Esto parece absurdo. Puede considerarse que las últimas palabras del citado artículo 213 no tienen sentido ni validez alguna. El segundo párrafo

del artículo 216 dice que el contrato social o la asamblea general extraordinaria fijarán los aumentos del capital y la forma y términos en que deben hacerse las correspondientes emisiones de acciones. Ambos artículos y todo el capítulo referente a las sociedades de capital variable, tienen carácter de excepción, pues las reglas generales están fijadas en los artículos 2, 5, 6, 9, 89, 90, 91, 194 y demás relativos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en los cuales se exige entre otras cosas, la escrituración del acta de emisión y su inscripción en el Registro Público de Comercio. Por tratarse de normas excepcionales, los citados artículos 213 y 216 tienen que aplicarse a la letra y no es posible su aplicación por analogía o mayoría de razón.

Al establecer el segundo párrafo del artículo 216 mencionado que, el contrato social o la asamblea general extraordinaria fijarán los aumentos del capital y la forma y términos en que deban hacerse las correspondientes emisiones de acciones, está disponiendo que el pacto contenido en el contrato social o el acuerdo de la asamblea extraordinaria en materia de aumentos de capital de la parte variable y de emisión de acciones, pueden tener efectos de excepción respecto de las normas generales antes mencionadas, o sea que pueden suprimir las obligaciones de escriturar y de inscribir tales acuerdos en el Registro de Comercio. Pero por su carácter excepcional, la supresión de las obligaciones de escriturar y de inscribir, debe estar estipulada en forma expresa. Si por la simple omisión de estipulación estatutaria respecto de la elevación de escritura pública y de la inscripción en el Registro de Comercio, se considerase la emisora exceptuada de la obligación de escriturar e inscribir el acta de emisión, también podría considerarse eximida de la obligación de hacer el acta de emisión y de incluir en ella todos o algunos de los datos y estipulaciones que exige la Ley General de Sociedades Mercantiles. De manera que no es procedente considerar válida la omisión de tales requisitos, si los estatutos no lo estipulan. Admito que este criterio es discutible.

Sin embargo, considero indiscutible que los aumentos de capital y las correspondientes emisiones de acciones de su parte variable, sin formalizarse el acta de emisión en escritura pública inscrita en el Registro de Comercio, es gravemente peligrosa para los intereses de los inversionistas.

La doctrina ha definido que las acciones son títulos causales, o sea que en ellos la característica de *literalidad* propia de cualquier título de crédito o valor, está limitada y condicionada a la coincidencia de los textos asentados en el título de la acción, con los textos pactados en el acta de emisión. De manera que, en caso de discrepancia entre los datos contenidos en el título y los datos estipulados en el acta de emisión, prevalece esta última, obligando a rectificar los textos incorrectos asentados en los títulos. Por esta razón, la omisión de la escrituración pública del acta de emisión y la omisión de su inscripción en el Registro de Co-

mercio, implican una situación de grave inseguridad para quienes adquieren las acciones emitidas, pues en caso de conflicto, el accionista no puede saber con certeza cuáles son sus derechos derivados de la acción, ya que los funcionarios de la sociedad emisora pueden no tener realmente una acta de emisión o cambiarla según su conveniencia, pues no hay constancias con fe pública que les impida hacerlo.

Además, la eficacia decisiva del derecho de voto derivado de la acción, depende del porcentaje que ésta represente dentro del número total de las acciones. Si el número total de acciones no consta en escritura pública inscrita en el Registro de Comercio, algunos funcionarios de la emisora, carentes de escrúpulos, pueden modificar las actas de emisión, aumentando el número de acciones emitidas y pagadas, para manipular el voto. El segundo párrafo de la fracción IV del artículo 125 de la Ley General de Sociedades Mercantiles permite en el caso del capital social integrado por diversas o sucesivas series de acciones, que las menciones del importe del capital social y del número de acciones —en el texto del título mismo— se concreten en cada emisión a los totales que alcancen cada una de dichas series. Esta disposición aumenta la peligrosidad de la omisión de capital variable, pues el accionista no conoce las sumas totales de acciones de las demás series y es la suma de todas las series la que define el porcentaje de voto de cada accionista, en la mayoría de los casos.

Si además de la omisión de la escrituración y del registro, los estatutos sociales estipulan como es frecuente que la asamblea ordinaria es la competente para aumentar el capital y emitir nuevas acciones sin escrituración ni registro, el peligro para los inversionistas es mucho mayor, pues una minoría de los accionistas puede acordar la emisión —en los términos del primer párrafo del artículo 191 de la Ley General de Sociedades Mercantiles— y después modificar su texto fraudulentamente, si tiene algún conflicto con la mayoría que no asistió a la asamblea.

Todo esto no es simple especulación teórica. En la práctica hubo ya un viejo caso de conflicto entre diversos grupos de accionistas y de miembros del Consejo de Administración de una sociedad emisora de capital variable que por estas razones llegaron a graves situaciones de violencia, en detrimento de todos los socios.

En resumen: a) Considero que la omisión de la escritura y del registro en las emisiones de acciones de capital variable, es ilegal cuando no se ha pactado expresamente en los estatutos la supresión de tal requisito, aunque esta opinión me parece discutible; b) En los casos de estatutos que eximen de escrituración e inscripción en el Registro de Comercio a las actas de emisión de acciones de capital variable, tal emisión es legal y c) Pero en todo caso es muy peligroso la emisión de acciones sin escrituración ni inscripción en el Registro de Comercio.

Por los peligros antes mencionados, la Bolsa Mexicana de Valores,

S. A. de C. V., exige como condición para la inscripción de acciones de capital variable que la emisora estipule en sus estatutos que todo acuerdo de emisión deberá ser elevado a escritura pública e inscrito en el Registro de Comercio. Sin embargo, se ha planteado el problema financiero que para algunas grandes emisoras representa el alto y desproporcionado costo de los derechos de inscripción en la Sección de Comercio del Registro Público de la Propiedad. En razón del impacto negativo de tan alto costo, se ha convenido que la estipulación mencionada exija la inscripción en el Registro de Comercio o en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, a su elección, pues el segundo es también un Registro Público cuya documentación implica una información fehaciente para los accionistas y sus inscripciones se realizan a bajo costo.

Retiro de socios y disminución de capital en sociedades de capital variable.

El artículo 220 de la Ley General de Sociedades Mercantiles prescribe el retiro parcial o total de aportaciones de una sociedad de capital variable, que puede realizar voluntariamente cualquiera de sus socios. El artículo 213 de la misma ley establece que el capital de estas sociedades será susceptible de aumentos y de disminuciones por retiro de las aportaciones, sin más formalidades que las establecidas por el capítulo referente a las sociedades de capital variable y por consiguiente sin ajustarse a las demás normas sobre la materia. El artículo 216 de la misma ley establece que el contrato constitutivo de toda sociedad de capital variable debe contener las condiciones que se fijen para el aumento y la disminución del capital social. De manera que la ley prevé la posibilidad de dos fórmulas para disminuir el capital: la que se realice voluntariamente por los accionistas, ejerciendo su derecho de retiro que establece el artículo 220 de la ley citada y la que se efectúe conforme a lo estipulado en los estatutos.

La primera cuestión que plantean estos artículos es la relativa a si los estatutos pueden limitar o disminuir el derecho de retiro que otorga a los accionistas de sociedades de capital variable el artículo 220 antes citado. El artículo 221 de la misma ley define claramente que es un derecho de los accionistas. Considero que tal derecho no puede ser restringido por estipulaciones contractuales, pues la facultad de retiro, junto con la posibilidad de mantener acciones no suscritas ni pagadas, en tesorería, son las características esenciales que diferencian la sociedad anónima de capital variable, respecto de la de capital fijo. Además, el texto es categórico. Sin embargo, admito que tal opinión mía es discutible. Partiendo de tal criterio, resulta ilegal la limitación contenida en algunas escrituras de sociedades anónimas, aplazando los efectos de la

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

solicitud de retiro a cinco años después. Pero este criterio me parece discutible.

Otra fórmula de modificación de las condiciones del ejercicio del derecho de retiro que establece el artículo 220 citado, es condicionado a que se ejerza precisamente en la asamblea ordinaria que conozca de los resultados del ejercicio anterior, a que surta efectos al día del cierre del ejercicio en curso y a que se pague el valor de devolución en la asamblea ordinaria siguiente, o sea la que conozca los resultados del ejercicio en que se solicitó. Independientemente de las consideraciones del párrafo anterior, considero que esta fórmula presenta claras ventajas: a) Los accionistas que asisten a la asamblea en que se presenta la solicitud, se enteran de ésta y de la futura disminución de capital y reembolso; b) La solicitud consta en acta, y c) Los accionistas asistentes a la siguiente asamblea ordinaria se enteran de la consumación del retiro y éste consta en acta también. Pero también es discutible la validez de esta fórmula, por las razones antes expuestas.

En cuanto a las fórmulas contractuales para la disminución del capital, pactadas en los términos del artículo 216 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, caben toda clase de posibilidades. Sin embargo, es necesario distinguir entre la disminución de la parte variable del capital y la disminución de su parte correspondiente al capital mínimo a que se refiere al artículo 217 de la ley citada. El artículo 221 de dicha ley especifica que no podrá ejercitarse el derecho de separación cuando tenga como consecuencia reducir a menos del mínimo el capital social. De manera que es necesariamente distinta, desde el punto de vista legal, la reducción del capital mínimo, llamado comúnmente fijo, de la reducción de la parte variable del capital. Cabe plantear inicialmente la interrogación sobre la posibilidad de disminuir el capital mínimo. Por definición, mínimo equivale a no disminuible. Sin embargo, el artículo 9o. de la misma ley prescribe que toda sociedad podrá disminuir su capital, aclarando que si la reducción se efectúa mediante reembolso a los socios o liberación a éstos de exhibiciones no realizadas, se publicará por tres veces en el periódico oficial con intervalos de 10 días, para que los acreedores de la sociedad puedan oponerse judicialmente y la reducción sólo puede surtir efectos hasta cinco días después de la última publicación, si no hubo oposición o hasta después de la sentencia judicial en favor de la emisora, en el caso de haber oposición. La fracción III del artículo 182 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, establece con carácter general que la asamblea extraordinaria de accionistas es competente para acordar la reducción del capital social. El artículo 135 de la misma ley dice que en caso de reducción del capital social mediante reembolso a los accionistas, la designación de las acciones que hayan de nulificarse se hará por sorteo ante notario o corredor titulado. Por otra parte, los artículos 220 y 221 de dicha ley precisan que el capital mínimo

se fija para el efecto de que no pueda ser reducido por el ejercicio del derecho de los accionistas al retiro total o parcial de aportaciones.

Aunque la ley no es suficientemente clara, considero que debe interpretarse en el sentido de que el capital mínimo de las sociedades anónimas de capital variable, puede realizarse mediante reforma de sus estatutos acordada por asamblea extraordinaria, publicando el aviso a los accionistas a que se refiere el artículo 9o. citado y protocolizado en escritura pública e inscrito después de comprobada la falta de oposición o la sentencia contra los acreedores opositores. De manera que respecto del capital mínimo de cualquier sociedad anónima de capital variable, no puede estar sujeto a reducciones realizadas de acuerdo con estipulaciones estatutarias basadas en los artículos 213 y 216 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, pues tienen que ajustarse a lo dispuesto en los citados artículos 9o., 135 y 182 de la misma ley.

En cuanto a la parte variable, la ley prevé en el artículo 220 citado, una fórmula de disminución a voluntad de los accionistas, pero caben además otras fórmulas contractuales de disminución, así como la fórmula prevista en los citados artículos 9o., 135 y 182. Sin embargo, considero que las estipulaciones en los estatutos que otorgan al Consejo de Administración la facultad de otorgar la disminución del capital, son inadmisibles por incompatibles con la función administrativa del Consejo, pues considero que solamente la asamblea puede ser competente para algo tan esencial a la naturaleza misma de la sociedad, como es el importe y número de sus acciones. Además es claramente peligroso para los accionistas e inversionistas que puedan ser excluidos de la sociedad por el acuerdo de un órgano en el que no participan.

A menudo se encuentra en los estatutos de sociedades anónimas de capital variable y en algunas de capital fijo, complejas estipulaciones sobre cómo deben hacerse las disminuciones de capital, el agunos casos sin distinguir entre la disminución de la parte variable y de la parte fija. Además, es frecuente la estipulación estatutaria que limita y modifica lo establecido por el artículo 135 citado, pactado que una vez acordada la disminución del capital con reembolso a los accionistas, debe notificarse el acuerdo a los accionistas, mediante su publicación en el "Diario Oficial", con objeto de que manifiesten dentro del término de 15 días, si desean participar en dicha disminución mediante la amortización de sus acciones y el número de éstas. Para el caso de que las acciones de quienes comunicaron oportunamente su deseo de participar en la disminución, sean en número igual o mayor al de las acciones cuya disminución con reembolso se acordó, se estipula que no se efectuará el sorteo previsto en la ley, sino que se amortizarán las acciones de quienes lo solicitaron; totalmente si las cifras coincidieron, o parcial o proporcionalmente si las acciones de los solicitantes son en número mayor del fijado en el acuerdo. Para el caso de que sea menor el número de

las acciones de quienes se muestran interesados en participar en la amortización, se estipula que se hará el sorteo a que se refiere el artículo 135 citado exclusivamente respecto del saldo de acciones cuya reducción se acordó y que no hubo personas interesadas en ellas. A pesar de la divergencia entre esta fórmula y la establecida por el artículo 135 mencionado, considero que es válida por cuanto beneficia a los accionistas y da mayor agilidad a la ejecución de un acuerdo de reducción de capital.

Sin embargo, en varios casos he visto que la estipulación correspondiente a la publicación del aviso a los accionistas, en caso de disminución del capital con reembolso, se pacta mencionando la "publicación en el 'Diario Oficial' establecida en el artículo 9o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles". Tal artículo se refiere a la notificación a los acreedores, mediante dicha publicación. Por consiguiente es lógico que pase desapercibida para los accionistas, afectando así sus derechos. En caso de formalizarse tal estipulación, es necesario que se asiente claramente que se publicará un aviso a los accionistas que contenga la información sobre el acuerdo de disminución y reembolso de capital y una notificación para que en el término de 15 días comuniquen a la emisora si desean o no participar.

Pero este sistema suele resultar demasiado complicado e inoperante, por lo cual es recomendable seguir estrictamente la fórmula del artículo 135 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Para la aprobación de la inscripción en Bolsa de las acciones de sociedades anónimas de capital variable, se recomienda que sus estatutos no contengan más fórmulas de disminución de la parte variable del capital que el derecho de los accionistas establecido en el artículo 220 y que el acuerdo de asamblea extraordinaria, el sorteo y las publicaciones a que se refieren los artículos 9o., 135 y 183 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, pues cualquier otra fórmula puede implicar riesgos para los inversionistas. Además, se exige una estipulación estatutaria que prescriba que toda disminución de capital distinta de las que se realicen en los términos del artículo 220 antes citado, se documente en escritura pública y se inscriba en el Registro de Comercio o en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Convocatorias de Asamblea. Anticipación de la publicación. Estipulaciones que otorgan a personas distintas del Consejo de Administración o Administrador, del Comisario o del Juez, la facultad de convocar a asambleas.

a) El artículo 186 de la Ley General de Sociedades Mercantiles establece que la convocatoria para las asambleas debe publicarse en el periódico oficial o en uno de los periódicos de mayor circulación, "con la

anticipación que fijen los estatutos, o en su defecto, 15 días antes de la fecha señalada para la reunión". De manera que este artículo no exige un mínimo de anticipación, pues deja su fijación a la voluntad de las partes. Con base en este artículo, los estatutos de muchas sociedades anónimas estipulan plazos menores a 15 días —generalmente de 5 días— entre la fecha de la publicación y la de la asamblea.

El artículo 175 de dicha ley establece que el balance con sus anexos y el dictamen de los comisarios deben quedar en poder de la administración de la asamblea y que los accionistas podrán conocer dichos documentos en las oficinas de la sociedad. Aunque la redacción de dicho artículo es poco oscura, considero que sólo puede interpretarse en el sentido de que los accionistas cuentan con dicho plazo de 15 días para examinar el balance, sus anexos y el dictamen de los comisarios. Si se admite esta interpretación, resulta evidente que los accionistas sufren un ilegal menoscabo de su derecho si no se enteran de la celebración de la asamblea que conocerá tal balance, con 15 días de anticipación cuando menos.

Si la convocatoria se publica con 5 días de anticipación, el accionista no puede examinar el balance, sus anexos y el dictamen del comisario, dentro de los 15 días anteriores a la asamblea, pues han transcurrido ya 10 días sin que tuviera conocimiento, ni pudiera tener conocimiento de la celebración de dicha asamblea. De manera que considero ilegal la fijación de un plazo menor de 15 días para la celebración de todas las asambleas.

En la práctica, la mayoría de los estatutos sociales estipulan el plazo general de 15 días previos a la asamblea, aunque son frecuentes los casos de plazos menores. Sin embargo, cabe la solución legal y conveniente de fijar con carácter general un plazo corto —por ejemplo de 5 días— añadiendo una excepción en el sentido de ampliar el plazo previo de la publicación a 15 días, en los casos de las asambleas ordinarias convocadas para discutir, aprobar o modificar el balance. Considero adecuada y prudente esta fórmula.

En la Bolsa Mexicana de Valores, S. A. de C. V., se exige que los estatutos de las sociedades anónimas cuyas acciones se inscriben en Bolsa contengan una estipulación que obligue a publicar las convocatorias para asamblea, tanto en el "Diario Oficial" del domicilio de la sociedad, como en uno o más diarios de mayor circulación, para darles más publicidad en beneficio de los accionistas y como medio de seguridad para los inversionistas, a pesar de que el citado artículo 186 sólo exige que dichas convocatorias se publiquen en el periódico oficial o en uno de los periódicos de mayor circulación.

b) Es práctica frecuente de grandes despachos de abogados que atienden a inversionistas extranjeros, introducir una estipulación en los estatutos sociales que otorga la facultad de convocar asambleas generales de

accionistas a personas distintas del Administrador, el Consejo de Administración, los comisarios o la autoridad judicial. Tal estipulación es incompatible con lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Ley General de Sociedades Mercantiles que otorgan dicha facultad exclusivamente a los órganos sociales antes mencionados o, en su caso, a la autoridad judicial. Con frecuencia hemos encontrado estipulaciones contenidas en los estatutos por las cuales se otorga al Presidente, o al Secretario, o al Vicepresidente o a uno o dos cualesquiera de los miembros del Consejo de Administración, la facultad de convocar a las asambleas generales de accionistas. En otros casos se otorgó además dicha facultad a los accionistas que representan por lo menos el 33% del capital social u otro porcentaje específico.

Tales estipulaciones son ilegales por cuanto las disposiciones de los artículos 183 y 184 son de orden público y de carácter limitativo. Además, tales estipulaciones son gravemente peligrosas por propiciar confusión y conflictos entre grupos de accionistas. Si el Consejo de Administración se divide en dos o más grupos con intereses antagónicos, puede darse el caso de que cada grupo convoque simultáneamente a distintas asambleas, con diferentes órdenes del día, por conducto de diferentes miembros del Consejo facultados por dicha estipulación para convovar. En tal caso, la consecuencia sería necesariamente conflictiva.

Más confusa y conflictiva sería la situación en caso de que accionistas representantes del 33% del capital social publicasen una convocatoria de asamblea, pues los demás accionistas no tendrían manera de comprobar antes de la asamblea, si quienes convocan son realmente accionistas y si tienen realmente el 33% de las acciones.

Esta deficiencia estatutaria deriva en parte de la confusión entre quien hace o acuerda la convocatoria y quien la firma. La ley otorga al Consejo de Administración la facultad de convocar. Pero el Consejo de Administración, por ser un órgano colegiado, no puede fácilmente firmar la convocatoria. En consecuencia, es necesario que la convocatoria sea suscrita por el Presidente, el Secretario o cualquier otro miembro del Consejo de Administración que sea designado para ese efecto. Pero es necesario distinguir entre quién convoca y quién firma. Es el Consejo de administración quien acuerda la convocatoria y es uno de sus miembros quien ejecuta dicho acuerdo, suscribiendo la convocatoria. En este caso la convocatoria debe decir que se realiza por acuerdo del Consejo de Administración.

Esta confusión ha dado lugar a otras estipulaciones confusas y que pueden interpretarse en sentido ilegal. Se ha pactado en algunos estatutos sociales que la facultad de convocar a la asamblea general de accionistas corresponde al Presidente del Consejo, en representación de éste o que corresponde al Consejo por conducto del Presidente. Si no existe

un previo acuerdo del Consejo de Administración, el Presidente no puede convocar legalmente.

La única estipulación prudente y sencilla en materia de convocatorias de asambleas es la repetición de la parte esencial de los artículos 183 y 184 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, aun cuando puede considerarse inútil, precisamente por la vigencia de la ley.

Fijación cronológica del Ejercicio Social.

La Ley General de Sociedades Mercantiles no exige que se estipule en la escritura constitutiva la fecha de iniciación y la de conclusión de cada ejercicio social. Los artículos 172 y 173 de dicha ley solamente se refieren a que se practicará anualmente un balance y que éste deberá quedar concluido dentro de los tres meses siguientes a la clausura de cada ejercicio social. De manera que se deduce claramente la exigencia de ejercicios anuales con la fecha de conclusión prefijada. Los textos de estos artículos son insuficientes para declarar que es ilegal la omisión de las fechas de iniciación y de terminación del ejercicio social, en los estatutos.

Son frecuentes los casos de sociedades en cuyos estatutos se acuerda que la asamblea ordinaria fijará las fechas de iniciación y terminación del ejercicio y los casos en que tal facultad se atribuye al Consejo de Administración; en otros casos se omite cualquier estipulación; respecto del ejercicio social. Tal cláusula y la fijación de tales fechas, son de gran utilidad para los inversionistas, pues les permite conocer con anticipación el periodo en que debe celebrarse la asamblea ordinaria y más o menos cuándo recibirán los dividendos que les corresponden, si adquieren las acciones de la sociedad.

En los casos de las fórmulas segunda y tercera antes mencionadas, los accionistas se enteran del cambio en la fecha de la terminación del ejercicio, en el periodo para la realización de la asamblea ordinaria y en la fecha probable de cobro de dividendos, después de ocurrido el cambio, cuando ya afectó el calendario previsto. En el primero de dichos casos, el accionista tiene oportunidad de enterarse previamente del cambio y participar en su resolución, pero es posible que a la asamblea ordinaria que acuerde el cambio, asista una minoría de los socios. Pero en la gran mayoría de los casos se pacta, en cláusula especial de los estatutos, que la fecha de iniciación y terminación del ejercicio social sólo pueden ser modificadas mediante asamblea extraordinaria o sea el voto de cuando menos la mitad de los accionistas.

Para satisfacer la conveniencia de los inversionistas y evitarles los contratiempos que para ellos significan los cambios en las fechas de iniciación y terminación de los ejercicios sociales y la consiguiente creación de ejercicios irregulares de menos de un año de duración, en la Bolsa

de Valores se exige que se incluya en los estatutos la fijación cronológica del ejercicio.

He conocido dos casos de sociedades anónimas cuya escritura constitutiva y las de reformas posteriores contienen un largo y completo clausulado con estipulaciones normativas y además unos estatutos que contienen un gran número de artículos con estipulaciones normativas semejantes. En uno de los casos se trata de una sociedad muy antigua, constituida a principios de siglo. La otra fue constituida hace tres décadas. En ambos casos encontré muchas inútiles repeticiones y algunas graves incongruencias y contradicciones entre ambos conjuntos de estipulaciones normativas referentes a una misma sociedad.

Además, en ambos casos, no se especifica en la escritura constitutiva si los fundadores estipularon tales estatutos o brotaron por arte de magia, pues no forman parte del acta constitutiva, sino de los documentos del apéndice que se transcriben en el testimonio de la escritura. Las reformas posteriores de los estatutos sí fueron acordadas por la asamblea extraordinario de accionistas, en los términos de la ley; por consiguiente, algunos de los artículos de los estatutos sí tienen claro y válido origen legal.

En tales circunstancias, el estudio de cualquier problema jurídico o administrativo, desde el punto de vista de las estipulaciones contractuales que norman la vida de la sociedad, resulta difícil y engorroso por la duplicidad de las normas contractuales, por sus divergencias y por sus contradicciones. En los casos de oposición radical entre lo estipulado en la cláusula vigente y lo pactado en un artículo de los estatutos vigentes, las soluciones parecen imposibles, por el igual rango de ambas estipulaciones. Todo esto constituye un peligro grave de paralización o conflicto en la administración de la sociedad o en sus relaciones con sus socios y por consiguiente un riesgo adicional para los inversionistas.

En esos casos es conveniente y necesario suprimir la duplicidad conservando sólo artículos, en un cuerpo unitario de estatutos concordantes entre sí, tal como se hizo en las sociedades a que me refiero.

Uso de terminología inadecuada.

Conforme al artículo 178 y demás relativos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la asamblea general de accionistas es un órgano supremo de la sociedad, facultado para nombrar al administrador o consejo de administración y a los comisarios; para aprobar, rechazar o modificar el balance, para modificar total o parcialmente los estatutos de la sociedad; para disolver anticipadamente la sociedad y para acordar sobre cualquier acto de los incluidos en el objeto social. Sin embargo, he visto varios casos de estatutos de sociedades anónimas, especialmente

de sociedades con participación de capital extranjero, en los cuales se sustituye la mención de la asamblea general de accionistas, por la sola expresión de "los accionistas". Se estipula así que el balance será conocido por los accionistas, que los administradores y los comisarios serán elegidos por los accionistas, que los accionistas fijarán las facultades de los funcionarios y otras expresiones semejantes. Las sociedades anónimas no tienen un órgano denominado "los accionistas". Es absurdo y puede ser peligroso el estipular tales facultades de "los accionistas", pues estas palabras son aplicables a dos cualesquiera de los accionistas o más. Es evidente que dos o más de los accionistas no pueden tener legalmente las facultades que la ley otorga exclusivamente a las asambleas de accionistas. Tampoco la totalidad de los accionistas tiene, por sí misma, las facultades del órgano supremo de la sociedad, pues dicho conjunto total de los accionistas tiene que satisfacer los requisitos formales establecidos por la ley, para constituirse en asamblea general de accionistas. Si la totalidad de los accionistas, en cartas por separado y sin reunirse, aprueban un acuerdo de los que corresponden a la asamblea en los términos de dicha ley, tal acuerdo es inválido.

En otros casos, los estatutos llaman "certificados de acciones" a los que según la terminología de la ley deben llamarse títulos de acciones. Esto se presta a confusiones porque se puede interpretar que la expresión "certificados de acciones" utilizada en los estatutos, se refiere a los "certificados provisionales" de acciones a que se refiere la ley. Considero conveniente y en algunos casos necesario superar estas deficiencias terminológicas.

Estipulaciones sobre reposición de títulos de acciones extraviados, destruidos o robados, sin ajustarse a la ley.

En un caso, hemos conocido una estipulación en estatutos sociales según la cual, en caso de pérdida, destrucción o robo de uno o más títulos de acciones, la compañía deberá reemplazar el título a expensas del propietario, mediante solicitud por escrito, expidiendo un nuevo título a favor de quien aparezca inscrito en el registro de acciones, siempre que otorgue una fianza a satisfacción del Consejo de Administración. Además se estipula que la reposición del título será publicada en el Diario Oficial de la Federación, advirtiendo al público de la pérdida y de la cancelación del título original.

Todo esto es incompatible con lo dispuesto en los artículos 42 a 63 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Además este procedimiento es notoriamente peligroso para los inversionistas. La única solución segura para la cancelación de títulos extraviados, destruidos

o robados, es la descrita en los artículos citados: un procedimiento judicial.

Dominio de la minoría, por el veto derivado de mínimos elevados de voto.

En todo tipo de actividades y de inversionistas es frecuente en los estatutos de sociedades anónimas la estipulación que exige un mínimo elevado de votos para cualquier acuerdo importante. Así se mantiene el control de la sociedad por un grupo minoritario que conserva la facultad de determinar el manejo de la empresa mediante el ejercicio de un derecho de veto que no puede ser suprimido o contrarrestado por la voluntad de la mayoría. Esta fórmula es más frecuente en sociedades con participación de capital extranjero, obligado por la Ley a participar en situación minoritaria.

La estipulación a que me refiero puede pactarse fijando un mínimo de votos para que sean válidos los acuerdos, tanto de la asamblea ordinaria como de la extraordinaria, suficientemente alto para que no se pueda tomar acuerdo alguno sin el voto de los minoristas que ejercen el control. Otra fórmula más frecuente consiste en dejar sin limitaciones mínimas de veto a las asambleas ordinarias, elevar el mínimo de votos necesarios para la validez de los acuerdos de la asamblea extraordinaria y estipular que el reparto de dividendos, el nombramiento de director y funcionarios y las operaciones importantes por su materia y su cuantía son de la exclusiva competencia de la asamblea extraordinaria, además de los asuntos listados en el artículo 182 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Tal estipulación resulta inamovible precisamente por lo dispuesto en dicho artículo sobre las modificaciones al contrato social.

En cualquiera de las dos fórmulas, la estipulación estatutaria que encubre el derecho de voto se complementa con otra por la cual se pacta que todo acuerdo del Consejo de Administración referente a las materias antes mencionadas requiere de un mínimo de votos de consejeros, suficientemente alto para que no se pueda acordar sin el voto de la minoría predominante. Así se implanta a perpetuidad el poder de la minoría contra la voluntad de la mayoría.

Tales estipulaciones y el poder minoritario resultante son incompatibles con el espíritu de la ley, pero no existe algún texto legal concreto en su contra, cuando tal minoría esté integrada por mexicanos. Pero el caso está claramente previsto en la ley, y la sociedad puede ser compelida a su modificación por el Estado, cuando la minoría privilegiada está integrada por extranjeros. La fracción IV del artículo 2 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera define como inversión extranjera la que se realice por empresas mexicanas en las que los extranjeros tengan por cualquier título la facultad de

determinar el manejo de la empresa. Tal es el caso que comento. De manera que están sujetas a las restricciones legales y a la intervención de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que establece tal Ley y pueden verse en aprietos cuando deseen modificar sus estatutos, abrir nuevos locales, abarcar nuevos campos de actividad económica o iniciar nuevas líneas de productos.

En todo caso de minorías con derechos de veto disfrazados que les otorgan el monopolio del poder de mando dentro de la sociedad, tal situación es incompatible con la seguridad y el interés de los inversionistas mayoritarios y por consiguiente con el interés público. En el caso del derecho de veto minoritario sobre los acuerdos referentes al reparto de dividendos, la Bolsa exige como requisito indispensable para la inscripción de las acciones de la sociedad que se suprima la estipulación del mínimo elevado de votos en el cual se basa el veto, pues es incompatible con las condiciones que fijan el artículo 14 de la Ley del Mercado de Valores y el Reglamento Interior de la Bolsa. Considero conveniente que además se exija la supresión de la estipulación de mínimos elevados de voto en otros asuntos importantes que puedan significar un peligro de subordinación para los inversionistas.

En las sociedades de capital variable, generalmente preferidas por las empresas extranjeras, el sistema de veto para conservar el poder de la minoría se suele formalizar mediante una estipulación que eleva el mínimo de voto necesario en las asambleas ordinarias y otorga a éstas la facultad exclusiva de acordar los aumentos de la parte variable del capital y de las correspondientes emisiones de acciones. De esa manera se establece un derecho de veto en cuanto a la administración, al reparto de dividendo y a las emisiones de acciones. Mis comentarios anteriores son aplicables a esta modalidad del control minoritario.

Restricciones a la libre transmisión de acciones.

a) El artículo 130 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, establece que en el contrato social podrá pactarse que la transmisión de las acciones nominativas sólo se haga con la autorización del Consejo de Administración. Esta fórmula legal tiene por objeto mantener el control de la sociedad dentro de un grupo más o menos cerrado. A pesar de su legalidad, tal fórmula es incompatible con la inscripción y operación en Bolsa de las acciones cuya circulación restringe.

La norma contenida en el artículo 130 citado es de carácter excepcional, pues la regla general sobre la circulación de acciones y de toda clase de títulos de crédito o valores, es la plena libertad de transmisión, con tal de que se sujete a las formas previstas en la ley. Por ser una excepción, tal regla no puede aplicarse por analogía o mayoría de razón,

ni hacerse extensiva a casos semejantes o a la posibilidad de autorizaciones de otras personas u órganos sociales.

Sin embargo, he conocido varios casos de estatutos sociales donde se estipula que el Presidente del Consejo de Administración o el Director General de la sociedad, tienen la facultad de autorizar o negar la autorización necesaria para la transmisión de las acciones nominativas de la misma sociedad. En los casos conocidos, tal estipulación se explica por las restricciones impuestas por la ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, cuyo cumplimiento ha motivado la desconfianza de los inversionistas extranjeros respecto de un consejo integrado mayoritariamente por mexicanos. El Presidente del Consejo de Administración es plenamente confiable para los inversionistas extranjeros, en materia de autorización de la transmisión de acciones nominativas, por ser un extranjero, representante de ellos mismos. Considero ilegal la cláusula que otorga tal facultad al Presidente del Consejo de Administración o al Director General de la empresa.

La parte final del artículo 130 de la Ley General de Sociedades Mercantiles añade que "el Consejo podrá negar la autorización designando un comprador de las acciones al precio corriente en el mercado". Esto parece un error técnico de la ley, pues la restricción a la circulación de las acciones, establecida por el artículo 130 citado, es incompatible con la participación de tales acciones en el Mercado, como ya mencioné antes; de manera que no pueden tener un precio corriente en el mercado. El único precio de referencia puede ser el valor contable de la acción o el valor proporcional a su rendimiento.

b) En algunos casos de estatutos de sociedades anónimas con capital extranjero he visto una estipulación que dice que la propiedad de los títulos de acciones se transmitirá mediante endoso u otra cesión legal, se reconocerá por la sociedad cuando haya sido inscrita en el Libro de Registro de Acciones y que los títulos de acciones transmitidos serán entregados a la sociedad para su cancelación, debiendo expedirse en su lugar nuevos títulos a favor del cesionario. Tal estipulación no viola disposición legal alguna, pero contradice la finalidad misma de los valores o títulos de crédito y su endoso, destinados específicamente a circular. Mediante la aplicación de tal estipulación, la circulación se interrumpe en cada transmisión, pues el título es sustituido por otro. La cancelación del título anterior y la reposición por un título nuevo son inútiles, costosas, engorrosas y absurdas.

c) La cláusula estatutaria de otras sociedades anónimas prohíbe traspasar títulos de acciones entre la fecha de la declaración de un dividendo y el día siguiente al indicado para su pago. Esta cláusula es ilegal por ser contraria a la naturaleza misma de los títulos de crédito o valores. La posibilidad de enajenar o transmitir la propiedad de los valores, por endoso o cesión, es esencial a tales títulos, pues fueron concebidos para

circular. Además, la literalidad propia de los valores implica que éstos sólo estén regidos por lo que dicen los textos contenidos en el título. Las únicas limitaciones posibles a la circulación de las acciones están consignadas en la Ley General de Sociedades Mercantiles y en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

Sin embargo, por razones prácticas, los estatutos pueden suspender por unos pocos días, antes de la celebración de una asamblea, la inscripción de las transmisiones de acciones nominativas, en el libro de registro correspondiente, lo cual provoca que la enajenación de la acción no permita a su adquirente el ejercicio del derecho de voto, pues tal derecho corresponde al enajenante mientras la acción se encuentre inscrita a su nombre, en los términos del artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. En estos casos la cláusula estipula que no se inscribirán transmisiones de acciones en el libro de registro, durante esos días anteriores a la asamblea. Es discutible la legalidad de tal estipulación, pero me inclino a su aceptación, pues la duración del trámite de inscripción —sobre todo en el caso de sociedades con exclusión de extranjeros— y la preparación previa de la lista de asistencia para la asamblea, dan utilidad a tal estipulación, para evitar situaciones confusas. En el caso de aplicarse tal estipulación, el procedimiento de inscripción se inicia inmediatamente después de concluida la asamblea.

d) El citado artículo 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles establece que la sociedad considerará como dueño de las acciones nominativas a quien aparezca inscrito como tal en el registro a que se refiere el artículo anterior. Este texto plantea la necesidad de analizar la validez de una cláusula frecuente en los estatutos de sociedades anónimas con acciones nominativas que estipula que serán admitidos a las asambleas los accionistas que aparezcan en el Libro de Registro de Accionistas de la Sociedad o "en su defecto acrediten su calidad de accionistas por cualquier otro medio legal". Parece justa la posibilidad de ingresar a la asamblea y ejercer el derecho de voto mediante la exhibición o el depósito previo del título de la acción, debidamente endosado por el propietario inscrito en el Libro de Registro de Accionistas, pues en caso contrario se le coarta el ejercicio del derecho de voto. Pero tal posibilidad es claramente incompatible con el citado artículo 129 cuyo texto es categórico.

e) En otras sociedades anónimas (generalmente con participación extranjera) se han estipulado en los estatutos derechos preferentes de los accionistas para adquirir las acciones que cualquier socio desee vender y para recibir en prenda dichas acciones si su propietario desea recibir un préstamo como garantía prendaria. Tales estipulaciones son generalmente complejas y extensas por contener las fórmulas para definir el precio y las condiciones para el ejercicio de tales derechos preferentes. Tales estipulaciones tienen por objeto mantener el control de la sociedad

en un grupo cerrado y evitar la participación —aun la minoritaria— de personas extrañas que puedan divulgar datos tecnológicos confidenciales. Tales estipulaciones son correctas desde un punto de vista legal, pero no cabe duda de su incompatibilidad con la inscripción y operación en Bolsa de sus acciones. Para tal inscripción es requisito indispensable la rescisión de tales pactos.

Duplicidad de Presidentes.

El artículo 143 de la Ley General de Sociedades Mercantiles se refiere al cargo de Presidente del Consejo de Administración, pero no le otorga más función especial que el voto de calidad, en caso de empate en el Consejo. Habitualmente se incluyen en los estatutos otras facultades del Presidente del Consejo de Administración, más o menos sin importancia decisiva, aunque es frecuente que se le otorguen además facultades de apoderado general. Conforme a nuestro sistema legal, puede afirmarse que la figura del Presidente del Consejo tiene más valor honorario que eficacia e importancia administrativa.

Es al Gerente General a que se refieren los artículos 145, 146 y 147 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, a quien corresponden en nuestro sistema las mayores facultades y responsabilidades administrativas individuales. Por contagio semántico de los vecinos del norte, se ha impuesto la moda de llamar Directores Generales o simplemente Directores a los funcionarios que nuestra ley llama Gerentes Generales o especiales. No hay nada criticable en dicha denominación, pues lo importante no es el título sino la función. Es frecuente que el Presidente del Consejo de Administración sea nombrado además Director General o Gerente General. Esto es inobjetable desde el punto de vista legal.

En los Estados Unidos y en otros países, el cargo de Presidente equivale en sus funciones al cargo que aquí llamamos Director General o Gerente General. Esta diferencia radical en la denominación de la misma función, ha dado lugar a una estipulación en estatutos sociales que he visto en dos casos. Una cláusula estatutaria se refiere al Presidente del Consejo de Administración, con las facultades que le corresponden en nuestro sistema y terminología y otra cláusula se refiere al Presidente, simplemente, otorgándole todos los poderes, obligaciones y funciones que corresponden en nuestro sistema y terminología al Director General o Gerente General. Esta duplicidad es confusa y peligrosa. En el desarrollo diario de los negocios es siempre posible una confusión entre ambos presidentes, con daño para la empresa y para los inversionistas, si uno de ellos actúa en las funciones del otro. Considero inadmisible que dos cargos con funciones totalmente distintas, tengan una misma denominación, por el peligro que esto representa.

Facultad del Consejo para decidir si las acciones son nominativas o al portador.

En un caso conocido, los estatutos de la sociedad, después de especificar el número de acciones, su valor nominal y su carácter de ordinarias y liberadas, aclara que tales acciones serán nominativas o al portador, según decida el Consejo de Administración. Es probable que tal estipulación fuese inspirada erróneamente por lo dispuesto en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Pero tal ley no autoriza tal facultad genérica al Consejo de Administración. Sólo establece, en su artículo 25, que para los casos en que un extranjero adquiera acciones al portador, previa aprobación de la Comisión Nacional de Investigaciones Extranjeras, se convertirán en nominativas y los artículos 27 y 29 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras establecen que dicha converción de acciones al portador a acciones nominativas se efectuará mediante la anotación que en su texto haga el Secretario del Consejo de Administración o el Administrador Único o una cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 29 citado. Es clara la incongruencia entre la estipulación que critico y las disposiciones legales en materia de inversiones extranjeras.

El Consejo de Administración es un órgano puramente administrativo cuyas funciones no puede alcanzar a la modificación de la estructura de la sociedad y de sus acciones. Es evidente que la definición de si las acciones son nominativas o al portador, no pueden ser consideradas un acto de administración. El carácter de nominativo o al portador forma parte esencial de las acciones y de todos los valores. Sólo una asamblea extraordinaria puede emitir acciones de una sociedad de capital fijo y por consiguiente sólo dicha asamblea puede acordar si son nominativas o al portador. Este acuerdo es parte fundamental del contrato social.

Si el Consejo pudiese libremente cambiar las acciones de nominativas al portador o viceversa, los accionistas quedarían en una situación de indefensión en cuanto a un aspecto fundamental de sus derechos derivados de los valores de su propiedad, pues no tienen participación alguna en el Consejo de Administración. La transformación de una acción al portador en nominativa implica una restricción en la circulación que perjudica a su tenedor. La estipulación comentada es ilegal e implica un riesgo grave para los inversionistas por cuanto implica que la circulación de sus títulos queda sujeto a cambios sin su consentimiento ni su conocimiento.

En otro caso los estatutos estipulan la existencia de acciones de la serie "A" y de la serie "B" y especifican que las de la serie "A" sólo podrán ser suscritas, adquiridas o poseídas por mexicanos "y podrán ser al portador o nominativas a elección del accionista". Respecto de la serie

"B" los estatutos sólo estipulan que toda acción suscrita por extranjeros debe ser nominativa, pero no se especifica si todas las acciones de la serie "B" suscritas por mexicanos serán nominativas o al portador. La indeterminación referente a la serie "B" puede ser dañina por el riesgo de que la emisora defina una u otra solución, no contenida en los estatutos, con perjuicio de los inversionistas. Además, la alternativa de que las acciones de la serie "A" sean nominativas o al portador, a elección del accionista, puede ser fuente de confusiones y conflictos, porque la identificación operativa y en algunos casos también la cotización de las acciones, dependen del carácter de nominativos o al portador de las mismas. Por esto conviene que las acciones de una serie sean todas nominativas o al portador, con la sola excepción de los casos de conversión de acciones al portador a acciones nominativas, al ser adquiridas por extranjeros, en los términos de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera.

Estipulaciones sobre asambleas en general.

Una de las estipulaciones más frecuentes en esta materia es la que otorga al Presidente de la Asamblea un voto de calidad en caso de empate. Tal pacto es inconveniente, porque no se dan en la asamblea las condiciones que lo hacen necesario en el Consejo de Administración, sin cuyo acuerdo se paraliza la sociedad. En el caso de la asamblea, un empate es difícil y además, si ocurre, no es grave para la sociedad. Además, si el Presidente es accionista, su voto de calidad rompe el principio de un voto por una acción, consignado en el artículo 113 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Si el Presidente no es accionista, como es frecuente, resulta absurdo e ilegal que su voto rompa el equilibrio entre los accionistas.

Otra estipulación ilegal en materia de asambleas es la que establece que el Presidente podrá declarar cerrada la sesión para reunirse el día y hora que designe, declararla de nuevo abierta y así sucesivamente, cuantas veces sea necesario, hasta que se agoten los asuntos de la convocatoria, con tal que entre una sesión y otra no medien más de tres días. Tal estipulación es ilegal por violar lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y además gravemente peligroso para los accionistas por cuanto quedarían sujetas a la voluntad y a las malas intenciones del Presidente de la asamblea que podría cambiar la tendencia de una votación con sucesivos aplazamientos. El artículo citado sólo permite un aplazamiento y exclusivamente en el caso de que lo soliciten accionistas que representen cuando menos el 33% del capital.

Otra estipulación del mismo tipo establece que ningún accionista podrá votar en los asuntos que afecten a su interés personal. Tal texto excede a lo dispuesto en el artículo 196 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y se presta a que se interprete su interés personal en sentido extenso y es evidente que el accionista tiene interés personal en todo lo relacionado con la sociedad y especialmente en el acuerdo relativo a la distribución del dividendo.

En los estatutos de una sociedad anónima de capital variable se estipuló que las acciones del capital variable podrán ser *ofrecidas* para su suscripción mediante resolución de una asamblea ordinaria de accionistas. Dichos estatutos no contenían mención alguna en el sentido de que la asamblea ordinaria de accionistas pudiese aumentar el capital social y emitir nuevas acciones. La intención de los redactores de la cláusula mencionada era precisamente otorgar a la asamblea ordinaria la facultad de emitir acciones de la parte variable del capital. Por el mal uso del lenguaje, conforme al texto de los estatutos, la facultad de aumentar el capital social y de emitir acciones correspondía a la asamblea general extraordinaria de accionistas, de acuerdo con el artículo 182 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y a la asamblea ordinaria le correspondía sólo la facultad de ofrecer dichas acciones para suscripción, función que corresponde normalmente al Consejo de Administración. En consecuencia, los aumentos de capital y las correspondientes emisiones de acciones acordadas por la asamblea ordinaria fueron inválidas.

En los estatutos de otra sociedad se estipula que las convocatorias para asambleas se notificarán a los accionistas mediante cartas por correo certificado que serán enviadas a más tardar en la fecha de publicación de la convocatoria en los términos de la ley a los domicilios que aparezcan en el Libro de Registro de Accionistas de la sociedad. Como en dicho Libro de Registro sólo se asientan los nombres y direcciones de los titulares de las acciones nominativas, tal estipulación es incompatible con el hecho de que la sociedad, tiene más de la mitad de su capital en acciones al portador, de manera que los domicilios de sus tenedores no constan en libro alguno, ni es posible a la empresa saber quiénes son dichos tenedores. En estas condiciones tal estipulación sólo puede servir como arma de disidentes que intenten nulificar alguna asamblea.

En otra sociedad, una cláusula de los estatutos estipula que para asistir a cualquier asamblea general de accionistas, éstos deben depositar previamente sus acciones en los lugares y con las personas que acuerde el Consejo de Administración y que señalen en la convocatoria respectiva. Tal estipulación es desusada y además gravemente peligrosa para los accionistas. La fórmula tradicional es el depósito de las acciones en la tesorería o ante el secretario de la sociedad, o en una Institución de Crédito del país o del extranjero, comprobando tal depósito con una constancia entregada al secretario o al tesorero de la sociedad. La fórmu-

la del depósito en una Institución de Crédito es satisfactoria para los accionistas, por la garantía que tales instituciones implican por su acreditada solvencia y por cuanto todo el mundo sabe dónde están las instituciones de crédito y cómo y a qué hora reciben depósitos. Por el contrario, si la sociedad designa a una persona desconocida de los accionistas para que con ella se haga el depósito, dicho accionista corre el riesgo de no poder encontrar a dicha persona, de no poder hacer el depósito o perder las acciones depositadas por la falta de probidad del depositario.

En los estatutos de varias otras sociedades se pretende disminuir los derechos de las minorías para pedir la convocatoria de una asamblea y para elegir miembros del Consejo de Administración y Comisarios. Tal disminución se formula elevando los porcentajes que establecen los artículos 144 y 184 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, con lo cual las minorías que representan el 25% del capital social en el caso de la designación de un consejero o el 33% en el caso de la convocatoria de asamblea, perderían el derecho que les otorga la ley, por no alcanzar el porcentaje superior fijado contractualmente. Esto es claramente ilegal e incompatible con la inscripción y operación en Bolsa de las acciones de una sociedad cuyos estatutos contengan tal estipulación.

En los estatutos de otra sociedad se estipula que "en caso de empate en la votación de la asamblea se repetirá dicha votación y si resulta nuevamente empatada, se reservará el asunto para la próxima sesión. Si en ella no se logra el desempate se volverá a reservar el asunto para la siguiente sesión y así sucesivamente hasta lograr el desempate". Esto ha sido interpretado como la posibilidad de suspender la asamblea y continuarla otro día, cuantas veces sea necesario, hasta lograr el desempate. Esto es también incompatible con el artículo 191 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

En otras sociedades se usa la práctica de asentar en la lista de asistencia que una parte de las acciones estuvieron representadas por un apoderado de "los empleados de la sociedad", sin especificar quiénes son ellos y cuántas acciones tiene cada uno. La asistencia tiene que ser personal y la omisión de los nombres y cantidades de acciones puede ser fuente de conflictos.

También he visto actas de asambleas en que se acuerda el aumento de capital social y se suspende la asamblea por el término de 15 días, para que los socios puedan ejercer su derecho preferente de suscripción respecto del aumento de capital, reanudándose posteriormente la misma asamblea para hacer constar quiénes ejercieron tal derecho. Esto es incompatible con lo dispuesto en los artículos 132 y 199 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

En todos estos casos, la Bolsa recomienda o exige que se modifiquen o

suprimen tales estipulaciones, antes de inscribir y operar las acciones de la sociedad en Bolsa.

Aumento y disminución de capital en sociedades anónimas de capital fijo.

En una sociedad anónima de capital fijo conocimos la cláusula sobre el aumento de capital estipulando que la resolución de la asamblea relativa al aumento de capital y a la emisión de acciones que representen dicho aumento, determinará el monto del aumento, así como las bases conforme a las cuales el Consejo de Administración podrá emitir las acciones correspondientes y ofrecerlas para su suscripción o venta. Esta norma contractual pretende otorgar al Consejo de Administración la facultad de emitir acciones y ofrecerlas para su suscripción o venta. Conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, únicamente la asamblea general extraordinaria de accionistas está facultada para aumentar el capital social y por consiguiente para emitir acciones. El acta de emisión de acciones de una sociedad anónima de capital fijo es necesariamente un acta de asamblea extraordinaria. El Consejo de Administración no tiene ni puede tener tal facultad, por ser incompatible con su función puramente administrativa.

Si se entiende por emisión de acciones el acto de la firma de sus títulos, tal función tampoco corresponde al Consejo de Administración, pues no he sabido de hecho alguno de acciones que sean firmadas por todos los miembros de dicho Consejo. A lo más, la intervención del Consejo se limitaría a designar a los dos consejeros que firmen los títulos de las acciones, pero lo normal es que sean firmados por dos cualesquiera de los consejeros o por quienes ocupen los cargos de Presidente y Secretario del Consejo.

En cuanto a la pretensión de facultar al Consejo para ofrecer las acciones para su suscripción o venta, consignada en la cláusula que comentamos, es incompatible con una sociedad de capital fijo, pues en ésta no pueden conservarse acciones de tesorería sin suscribir ni pagar y por cuanto los accionistas anteriores tienen el derecho de suscribir las nuevas acciones emitidas en los términos del artículo 132 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, de manera que sólo en caso de renuncia de los accionistas a tal derecho o de falta de ejercicio del mismo dentro del plazo de 15 días a partir de la publicación del aviso de aumento, el Consejo podría intervenir en el ofrecimiento de las acciones de la nueva emisión para su suscripción. En ningún caso el Consejo de Administración puede ofrecer en venta las acciones de la nueva emisión.

Otra cláusula de los estatutos de la misma sociedad de capital fijo dice que la designación de las acciones que se amorticen se hará median-

te sorteo o mediante la amortización de acciones a los accionistas en tal forma que éstos representen, después de la reducción del capital, los mismos porcentajes de acciones, y si esto no fuera posible, el porcentaje de acciones que sea más semejante al que anteriormente poseían.

Este texto viola lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y es además oscuro y por consiguiente su aplicación riesgosa.

El segundo párrafo de dicha cláusula establece que la emisora depositará en una Institución de Crédito el reembolso de las acciones amortizadas, el mismo día de la publicación de los datos de las acciones amortizadas, quedando desde esa fecha a disposición de los accionistas respectivos. Inmediatamente después dice que la reducción de capital, mediante dicho reembolso, se publicará por tres veces en el "Diario Oficial". Dicha publicación tiene por objeto, según el artículo 9o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles que los acreedores de la sociedad puedan oponerse ante la autoridad judicial a dicha reducción de capital. Si la sentencia judicial nulifica la reducción de capital, resultaría absurdo y dañino que el importe del reembolso quedara inmovilizado en la institución depositaria.

Tales estipulaciones son peligrosas para los inversionistas por cuanto pueden ser fuente de conflictos y por consiguiente las considero incompatibles con la inscripción y operación en Bolsa de las acciones correspondientes.

Renuncia al derecho de los accionistas para exigir responsabilidades a los administradores.

En los estatutos de una sociedad anónima encontré una estipulación concebida en defensa de los miembros del Consejo de Administración, contra la posibilidad de que los accionistas les exijan responsabilidad por daños y perjuicios sufridos a consecuencia de sus actos administrativos. Dicha cláusula estipula que ningún accionista o grupo de accionistas tendrá derecho para dirigir reclamaciones o demanda contra el Consejo de Administración, ni podrá exigirle responsabilidad, pues tales demandas sólo podrán entablarse, precio acuerdo de la asamblea general de accionistas, por la persona que éste designe. Tal pacto es notoriamente ilegal por contradecir lo dispuesto en los artículos 163 y 201 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. El artículo 163 establece precisamente que accionistas que representan por lo menos el 33% del capital social, podrán demandar, ejerciendo la acción de responsabilidad civil, contra los administradores, siempre y cuando la demanda exija el total de la responsabilidad en favor de la sociedad y que los actores no hayan aprobado con su voto en asamblea los actos del Consejo. Para el

caso de existir ya una acta de asamblea en que conste que ésta aprobó los actos del Consejo de Administración, el artículo 201 de la misma ley establece que accionistas que representen por lo menos el 33% del capital podrán oponerse judicialmente a dicha resolución, siempre y cuando no hubiesen asistido a la asamblea o hubiesen votado en ella contra la aprobación mencionada. Estos derechos que la ley otorga a los accionistas son inalienables, por cuanto son de orden público e indispensable para evitar toda clase de abusos y delitos por parte de los administradores.

La aplicación de la estipulación mencionada sería altamente peligrosa para los inversionistas, por dejar sus intereses sin defensa alguna frente a los administradores de la sociedad y su impugnación judicial sería dañina para los negocios de la sociedad y para su prestigio exterior.

Distribución de utilidades no generadas mediante una fórmula de disolución y liquidación.

En los estatutos de una sociedad emisora de acciones se estipuló que en caso de disolución y liquidación de la sociedad, por cualquier causa, los liquidadores cubrirán preferentemente del activo líquido de la sociedad, el valor nominal de las acciones preferentes de voto limitado en circulación y *el importe de los dividendos preferentes del 7.5% acumulados que hubiese pendientes de pago.* El resto lo aplicarán entre los accionistas de las demás series. El artículo 113 de la Ley General de Sociedades Mercantiles establece que las acciones de voto limitado se reembolsarán antes que las ordinarias, al hacerse la liquidación. De manera que a ese respecto es correcta la estipulación mencionada. Pero el artículo 19 de la misma ley prescribe que la repartición de utilidades sólo podrá hacerse después del balance que efectivamente las arroje y cualquier estipulación en contrario no producirá efecto legal, o sea que no puede repartirse utilidades si no se han generado. En el caso de la cláusula que comento, se deduce que los dividendos del 7.5% a que se refiere no corresponden a una utilidad generada, pues aclara que son dividendos acumulados pendientes de pago. En el remoto caso de que existiendo dividendos la sociedad hubiese omitido el pago del dividendo fijo y acumulativo de las acciones preferentes de voto limitado, sería evidente el derecho preferente al pago de dicho dividendo, antes que cualquier otra aplicación en la liquidación. Pero la única razón lógica para que no se hubiera pagado dicho dividendo fijo y acumulativo, es que durante los años anteriores no rindiesen utilidades la sociedad, en cuyo caso tampoco se hubiese podido pagar dividendo alguno, legalmente.

En el caso de no existir utilidades distribuibles, si el patrimonio de la sociedad disuelta y en liquidación tiene un importe igual o inferior al valor nominal de las acciones, resultaría ilegal y lesivo para los demás

accionistas, el pago del dividendo fijo y acumulativo del 7.5%, en los téminos de la cláusula a que me refiero, pues serían dividendos no generados que reducirían el importe del reembolso del capital a los demás accionistas. Pero si la sociedad disuelta y en liquidación tiene un patrimonio con importe superior al valor nominal del capital social, el superávit existente equivale a utilidades repartibles y por consiguiente si es posible pagar previamente y en forma legal el dividendo fijo y acumulativo del 7.5% a las acciones preferentes, antes de distribuir el saldo. En tal caso, por no haber estipulación en contrario, se plantearía la duda sobre si deben participar de nuevo en la distribución a prorrata las acciones preferentes, conjuntamente o en igualdad de condiciones con las demás, a pesar de haber recibido ya el dividendo fijo y acumulativo. Expuse mi opinión sobre esta cuestión en el capítulo referente a las acciones preferentes de voto limitado, no participantes.

Nombramiento de Administradores Interinos.

En un caso que conocí, los estatutos de una sociedad establecieron que para sustituir en sus faltas a los consejeros en el caso de que no se reúna el *quórum* estatutario, él o los comisarios designarán con carácter provisional, en la sesión de consejo de que se trata, los consejeros necesarior para reunir ese *quórum*. En un caso semejante, los estatutos de otra sociedad anónima establecieron que en caso de vacantes en el Consejo de Administración, sin suplentes que las cubran, dicho consejo podrá nombrar sustitutos. Ambas estipulaciones son ilegales, por incompatibilidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 155 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Esta norma se refiere exclusivamente a los casos de ausencia definitiva de la totalidad o parte de los miembros del Consejo de Administración, por revocación de sus cargos, por muerte o por incapacidad, si la asamblea no ha designado sustitutos y no es posible reunir el *quórum* estatutario, en cuyo caso los comisarios están facultados para designar a los consejeros faltantes, con el fin de evitar la parálisis de la sociedad. De acuerdo con el texto legal, los consejeros así designados, no pueden ser cambiados posteriormente por los comisarios y sólo durarán en sus funciones hasta que la asamblea ordinaria elija otros consejeros. Esta fórmula legal es de carácter excepcional y transitorio, pues las funciones del comisario son de vigilancia respecto de los actos del Consejo de Administración y no es lógico que el vigilante nombre al vigilado. Pero en el caso de emergencia a que se refiere la ley, no hay otra solución mejor.

El primer caso referido en este capítulo, es completamente distinto al previsto en la ley. Al comisario se le dan facultades de elegir consejeros en cualquier sesión del consejo en que no se alcance el *quórum*,

por cualquier causa, aunque no sea permanente y tal elección surte efectos sólo para esa sesión. Si en la sesión siguiente tampoco hay *quórum* por la ausencia fortuita de otros consejeros, el comisario nombra los mismos u otros suplentes, para dicha sesión concreta y así sucesivamente. En estas condiciones, se le da al comisario una situación de preeminencia y de hecho pasa a ser el factor decisivo de la administración, provocando la minusvalía del órgano previsto por la ley, el Consejo de Administración, en forma incompatible con sus funciones de vigilancia.

En cuanto al segundo caso mencionado, es claramente ilegal que los consejeros presentes designen suplentes de los consejeros ausentes, sin el consentimiento de la asamblea ni de los sustituidos. Además, no tiene sentido práctico tal sustitución, si la ausencia es por razones fortuitas y transitorias.

La designación ilegal de miembros complementarios del Consejo de Administración, en los términos antes mencionados, puede ser dañino a los intereses de los inversionistas, por la posibilidad de la impugnación y rescisión de actos de la sociedad, en detrimento de su situación financiera.

De acuerdo con la ley y la lógica elemental, en cualquier caso de falta de *quórum* por ausencia transitoria de miembros del Consejo de Administración, sólo procede enviar nueva convocatoria para otra fecha.

El voto de los ausentes.

En los estatutos de una sociedad anónima encontré una estipulación relativa a las sesiones del Consejo de Administración que establecía, de acuerdo con la costumbre, que para constituir *quórum* se requiere la mitad de sus miembros y las resoluciones se tomarán por voto afirmativo de la mayoría de dichos miembros y en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad. Pero después, la misma cláusula estipulaba que "un consejero no podrá abstenerse de votar y en caso de hacerlo, la abstención será contada como un voto negativo. Se tomará como voto negativo el de cualquier consejero ausente y que no esté debidamente representado por su suplente".

Por principio, es ilógico e ilegal darle valor al voto de quien no asiste a una reunión. Aún más absurdo es darle valor negativo al voto de quien se abstiene de votar, encontrándose en la reunión, pues pudo emitir libremente un voto negativo y no quiso hacerlo. Las faltas de asistencia de los miembros del Consejo de Administración, pueden ser motivadas por diversas causas. Pero nadie puede presumir en qué sentido hubiera sido el voto del accionista ausente, ni siquiera la voluntad de los socios expresada en los estatutos sociales. La designación de miembros del Consejo de Administración implica la facultad de participar con otras

personas con cargos semejantes, en la creación de la voluntad social y la toma de decisiones, mediante actos positivos y fehacientes votando en la sesión. De ninguna manera puede admitirse que la ausencia o la abstención de votar impliquen un voto negativo que necesariamente distorsionaría la voluntad del Consejo.

En el caso de otra sociedad anónima, los estatutos establecen que si un accionista abandona la asamblea, el voto correspondiente a sus acciones engrosará el de la mayoría de las que quedan representadas y se entenderá que vota en el sentido en que lo haga la mayoría. Tal pacto social es tan absurdo e ilegal como el anterior, pues es imposible conocer la voluntad del accionista ausente.

Estos vicios en materia de voto afectarán al interés de los inversionistas, por el riesgo de conflictos que en caso de ser sometidos a las autoridades judicialmente, serían resueltos en contra de las estipulaciones estatutarias.

Constancia de que parte del capital no está suscrito en una sociedad anónima de capital fijo.

En contraste con los casos descritos en el punto tercero, he conocido el caso de una sociedad anónima de capital fijo, en la cual su asamblea extraordinaria acordó aumentar el capital, hizo constar la renuncia del accionista principal al derecho preferente de suscripción establecido por el artículo 132 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y acordó también que una Casa de Bolsa suscriba, pague y coloque en Bolsa, en el momento que consideren más oportuno, las acciones correspondientes a tal renuncia y las demás acciones que correspondan a accionistas que posteriormente renuncien al mismo derecho o que no lo ejerciten dentro del plazo que establece el artículo citado. A consecuencia de tal acuerdo, la asamblea reformó el artículo correspondiente a sus estatutos, para estipular que está suscrita y pagada una parte del capital y pendiente de suscribir y de pagar otra parte. Esto es incompatible con lo dispuesto en los artículos 6o., 9o., 89 fracción II, 91, 117, 125 fracción V y 128 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y en general son incompatibles con el sistema legal de las sociedades anónimas de capital fijo, como es el del caso. Solamente las sociedades anónimas de capital variable pueden legalmente tener "acciones emitidas y no suscritas" que "se conservarán en poder de la sociedad para entregarse a medida que vaya realizándose la suscripción", conforme al artículo 216 de la misma ley.

Además, desde un punto de vista práctico, parece inconveniente para los inversionistas adquirir una acción en cuyo texto dice que está sussuscrita y pagada una parte del capital y pendiente de suscribir y pagar otra parte, puesto que el accionista no puede saber qué porcentaje de

voto en asambleas le corresponde y no es una sociedad de capital variable, ni se aplica el artículo 219 de la ley.

El acta notarial de emisión de acciones de una sociedad de capital fijo debe contener el acuerdo correspondiente de la asamblea extraordinaria y la constancia de que las acciones emitidas fueron suscritas totalmente y pagadas al menos en el 20% de su valor nominal, aclarando quiénes fueron los suscriptores. La única excepción a esta regla está contenida en el artículo 81 de la Ley del Mercado de Valores reformada por decreto publicado en el "Diario Oficial" del 12 de mayo de 1978. Dicho artículo establece que "cuando así lo propongan los estatutos, las sociedades anónimas de capital fijo podrán emitir acciones no suscritas, para su colocación entre el público, siempre que se mantengan depositadas en el Instituto y se cumplan las siguientes condiciones: ...La emisora, previamente a la celebración de la asamblea extraordinaria, deberá presentar a la Comisión Nacional de Valores un proyecto de emición con todos los datos y documentos que la misma le solicite... Al otorgar la autorización respectiva, la Comisión Nacional de Valores señalará las condiciones y requisitos a que deberán someterse la emisora y el agente de valores, tanto para la emisión como para la colocación de valores... Debiendo señalar la Comisión Nacional de Valores... El monto máximo de acciones no suscritas que puedan emitirse... En la asamblea extraordinaria de accionistas en la que se decreta la emisión de acciones no suscritas, deberá hacerse renuncia expresa al derecho de preferencia a que se refiere el artículo 132 de la Ley General de Sociedades Mercantiles... En la convocatoria en la que se cite a asamblea extraordinaria se deberá hacer notar expresamente que se reúnen para los fines precisados en este precepto, haciendo mención especial de lo establecido en la fracción X..." Y otras condiciones. Todo parece mostrar que no es aplicable el artículo 81 de la Ley del Mercado de Valores al caso que tratamos.

De manera que considero que no hay más que dos posibles soluciones: a) que la emisión se haga pura y simple, los accionistas, en su caso, renuncien a su derecho preferente de suscripción, la Casa de Bolsa suscriba y pague las acciones correspondientes a tales renuncias y que el texto de la cláusula sexta diga que el capital social ha sido íntegramente suscrito y pagado; o b) que la emisora presente a la Comisión Nacional de Valores el proyecto de emisión, obtenga la autorización respectiva, formule la convocatoria haciendo constar expresamente que la asamblea extraordinaria se reúne para emitir acciones no suscritas que se mantengan depositadas en el Instituto para el Depósito de Valores en los términos del artículo 81 de la Ley del Mercado de Valores y que la asamblea y su acta se ajusten a dicho artículo. Sólo así sería admisible la emisión para efectos de inscripción en Bolsa. En cualquier forma, el acta de emisión debe estar protocolizada e insccrita en el Registro de Comercio antes de iniciarse la colocación de las acciones.

Sin embargo cabe la posibilidad de que los accionistas de una sociedad que desee mexicanizarse, aumentar su capital y emitir nuevas acciones para su colocación en el mercado de valores, desconfíen de la posibilidad de obtener las autorizaciones oficiales necesarias y de contar con suficientes renuncias al derecho preferente de suscripción para lograr su objetivo, por lo cual acuerden en asamblea extraordinaria dos conjuntos de resoluciones de aplicación sucesiva. Primero el aumento de capital, la publicación a que se refiere el artículo 132 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la suscripción de una casa de bolsa respecto de las acciones correspondientes a los derechos no ejercidos y una cláusula transitoria con la definición del nuevo capital acordado, aclarando que sólo una parte está suscrita. Simultáneamente acuerda la misma asamblea una reforma total de estatutos que contenga otra cláusula en que aparezca el capital totalmente suscrito y pagado, así como las estipulaciones propuestas por las autoridades competentes, cuya vigencia estará condicionada a que dentro de un plazo fijado, otra asamblea extraordinaria compruebe que se obtuvieron las autorizaciones oficiales y que la casa de bolsa suscribió y pagó un número suficiente de acciones. En caso contrario los nuevos estatutos y el aumento de capital no tendrían valor y eficacia alguna.

Esta compleja fórmula es correcta. Las acciones pueden ser inscritas y operadas en Bolsa antes de la segunda asamblea, siempre y cuando estén totalmente suscritas y pagadas y que sean representadas por certificados provisionales que aclaren todo esto y que en un término breve serán canjeados por los títulos definitivos, después de la segunda asamblea. Así ocurrió en un caso conocido.

EL CONTRATO DE FIANZA NO ES ACCESORIO

HUMBERTO RUIZ QUIROZ

Es posible que el título de este artículo cause extrañeza a algunas personas, a pesar de que hace más de cincuenta años, autores tan conocidos y prestigiados como Marcel Planiol y Julien Bonnecase no sólo han negado la accesoriedad de los contratos de garantía, como la fianza, la hipoteca y la prenda, sino han afirmado la improcedencia de la clasificación de los contratos en principales y accesorios.[1]

Antes de analizar las opiniones de la doctrina, respecto a esta clasificación de los contratos, es necesario tratar de defininr el significado del adjetivo accesorio. El *Diccionario Enciclopédico Espasa* nos dice que accesorio "es lo que depende de lo principal o se le une por accidente".[2]

Dentro del terreno jurídico, para tratar de definr lo accesorio, podemos acudir a la *Enciclopedia Jurídica Omeba* que al referirse a esa voz dice: "En el lenguaje jurídico tiene una acepción general de acuerdo a su etimología: accesus, accessio, lo dependiente, lo secundario, lo aproximado, lo que se une". Y más adelante añade: "Por extensión del concepto se han clasificado los contratos en principales y accesorios, lo que equivale a la idea de independientes y dependientes. Pero no es ésta una clasificación aceptada por todos los autores".[3]

Quienes tratan el tema de la clasificación de los contratos, entienden generalmente por accesorio el contrato cuya existencia y las vicisitudes de la misma, dependen de la existencia y vicisitudes del contrato principal, de manera que si éste no existe, el accesorio tampoco; si el principal es anulado el accesorio también es nulo, si el principal se extingue, igualmente el accesorio.

Así Messineo, partidario de la clasificación de los contratos en principales y accesorios expone en su *Doctrina General del Contrato,* al referirse a esa división de los contratos, lo siguiente: "Es una distinción de contenido obvio; ella toma como punto de partida el hecho de que un contrato dependa lógica y jurídicamente de otro como una premisa

[1] Planiol, Marcel. *Traité Elémentaire de Droit Civil.* Tomo II. París, 1926; pág. 348. Bonnecasa, Julien. *Elementos de Derecho Civil.* Traducción al español. Tomo II. Puebla, 1945; pág. 480.

[2] *Diccionario Enciclopédico Espasa.* Tomo I. Madrid, 1979, pág. 103, 2a. Columna, voz accesorio.

[3] *Enciclopedia Jurídica Omeba.* Tomo I. voz accesorio. Buenos Aires, 1954; pág. 160.

indispensable (contrato accesorio, del que pueden constituir ejemplos los contratos de garantía: la prenda, la hipoteca voluntaria, la fianza y similares; o el hecho de que un contrato esté solo, es decir sea independiente de otro (contrato principal), que es además la situación más frecuente... El contrato accesorio sigue la suerte del contrato principal especialmente con respecto a la nulidad, a la posibilidad de resolución y a otros efectos similares." [4]

Podemos citar entre los autores nacionales que admiten la clasificación de contratos principales y accesorios a Mateos Alarcón, Borja Soriano, Rojina Villegas, Sánchez Medal, Gutiérrez y González y entre los extranjeros a Colin y Cipitant, Sánchez Román, Scuto, Rossel, Alessandri y Somarriva.[5]

Sin embargo, la concepción del contrato accesorio varía en los autores citados, pues mientras algunos afirman que el contrato accesorio depende siempre de un contrato principal, otros afirman que depende de una obligación principal, que puede nacer de otra fuente distinta al contrato.

Así mientras Rojina Villegas sostiene que los contratos accesorios son los que dependen de uno principal y siguen la suerte de éste,[6] Colin y Capitant al tratar de la fianza, afirman que "es un contrato accesorio, es decir, que supone la existencia de una obligación principal".[7]

El autor suizo Rossel sostiene igualmente que "la fianza es un contrato accesorio, porque supone una obligación principal a la cual se relaciona".[8]

A fin de no hacer demasiado larga la enumeración de autores, citaré por último a Sánchez Medal, quien a su vez, citando al autor español Clemente de Diego, dice que los contratos accesorios "sólo pueden existir por consecuencia de otros", pero añade el autor mexicano que "cabe admitir que la dependencia de un contrato accesorio puede ser frente

[4] Messineo, Francisco. *Doctrina General del Contrato*. Traducción al español. Tomo I. Buenos Aires, 1952; págs. 435 y 436. Núm. 12.

[5] Mateos Alarcón, Manuel, *Estudios sobre el Código del Distrito Federal*. Tomo III. México, 1892; pág. 405. Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*. Tomo II. México, 1966; págs. 16 y 17. Sánchez Medal, Ramón. *De los Contratos Civiles*. Tercera Edición. México, 1976; pág. 86. Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. 5a. Edición. Puebla, 1974; págs. 195 y 196. Colin Ambroise y Henri Capitant. *Cours Elémentaire de Droit Civil Française*. Tomo II. Décima Edición. París, 1948; pág. 890, No. 1391. Sánchez Román, Felipe. *Estudios de Derecho Civil, Común y Foral*. Tomo IV; Madrid, 1899, pág. 909. Scuto, Carmelo. *Istituzioni di diritto privato*. Vol. III. Nápoles, 1955; pág. 219. Rossel, Virgile. *Manuel du Droit Fédéral des obligations*. Tomo I. Lausana, 1920; pág. 567. Alessandri Rodríguez, Arturo y Manuel Somarriva Undurraga. Tomo IV. Santiago de Chile, 1942, pág. 49.

[6] Rojina Villegas, Rafael, obra y lugar citados.

[7] Colin, Abroise y Henri Capitant, obra y lugar citados.

[8] Rossel, Virgile, obra citada, págs. 569 y 570, No. 873.

a una obligación y no necesariamente frente a un contrato, como acontece en la fianza para garantizar una deuda alimenticia".[9]

Con la transcripción de la opinión del maestro Sánchez Medal se comprende fácilmente por qué el contrato de fianza no es accesorio de otro contrato, ya que existen numerosas fianzas que garantizan obligaciones no nacidas de contrato, sino de otra fuente, por lo que obviamente no aparece en esos casos ningún contrato que pueda tener el carácter de principal.

Ahora bien, examinemos ahora la postura de los autores que sostienen la accesoriedad del contrato de fianza, respecto de una obligación principal.

Es preciso hacer notar que estos autores sostienen que el contrato mismo es accesorio, por lo que conviene recordar que el concepto de accesoriedad, conforme a su aceptación gramatical y conforme se entiende en derecho, aplicado a los contratos, consiste en que lo accesorio no puede existir sin lo principal, y en todo sigue la suerte de lo principal; por lo que si tomamos en cuenta que el artículo 2798 del Código Civil del Distrito Federal dispone que pueden garantizarse con fianza deudas futuras; en este caso, si el contrato de fianza fuera accesorio, no existiría antes de que naciera la deuda garantizada lo cual es falso, pues el contrato de fianza existe, desde su celebración y por lo tanto, no puede haber accesoriedad de un contrato existente respecto de una obligación que todavía no existe.

Los ejemplos abundan en nuestra legislación y en la práctica diaria, como son los siguientes: la fianza que debe otorgar un tutor para garantizar los daños y perjuicios que puede causar al pupilo, por la mala administración del patrimonio de éste; la que se otorga para garantizar los daños y perjuicios que pueden causarse con una precautoria; la que se otorga para garantizar los daños y perjuicios que puedan ocasionarse al tercero perjudicado en un juicio de amparo o bien la que garantice los daños y perjuicios que se puedan ocasionar por el incumplimiento de un contrato, etc.

En todos estos casos no existe todavía la obligación garantizada, que es futura y que puede no llegar a nacer y sin embargo, el contrato de fianza existió y si fue oneroso, la contraprestación a cargo del que contrató con el fiador se hizo exigible y no debe devolverse si ya fue pagada.

No desconozco la posibilidad de que algunas de las fianzas a que aludo en los ejemplos, puedan nacer tanto de contrato, como de una declaración unilateral de voluntad, caso en el cual, esta declaración tampoco será accesoria de obligación alguna.

Pero podrá objetarse, que el artículo 2797 del Código Civil del Distrito Federal dispone que la fianza no puede existir sin una obligación

[9] Sánchez Medal, Ramón, obra y lugar citados.

válida, a lo que fácilmente puede responderse, ya que la palabra fianza en español, tiene dos acepciones: contrato de fianza, como en el artículo 2794 del Código Vivil, y obligación del fiador, como en los artículos 2797 y 2798 del mismo Código. También en italiano la palabra fideiussione tiene varias acepciones, como puede verse en el *Novissimo Digesto Italiano*, voz fideiussione (Diritti Civile) donde se expresa lo siguiente: "Es oportuno tener presente cómo la palabra "fideiussione" es usada en sentidos diversos; a veces ésta designa la obligación fiadora, a veces, el contrato y, eventualmente, el negocio unilateral del cual surge; otras veces también estas dos nociones consideradas conjuntamente..." [10]

En virtud de carácter equívoco del vocablo, los juristas italianos para designar a la obligación del fiador acuden a la expresión "obbligazione fideiussoria" [11] y en México ya se ha extendido también la frase de "obligación fiadora", para referirse a la obligación del fiador.[12]

La fianza, en el sentido de obligación fiadora u obligación del fiador, sí es accesoria; pero no el contrato.

Como dije al principio de este pequeño artículo, ya Julien Bonnecase, hacía referencia a esto en la siguiente forma:

> Se ha pretendido distinguir los *contratos principales y los accesorios*, lo cual es un error debido a que se confunden los pretendidos contratos accesorios con los derechos accesorios. En efecto, la fianza y la constitución de hipoteca han sido considerados como contratos accesorios. Pero lo accesorio es la obligación del fiador y del deudor hipotecario, ya que la fianza y la hipoteca pueden garantizar obligaciones derivadas de los delitos.[13]

Yo añadiría, que pueden garantizar obligaciones derivadas de actos ilícitos antes de que éstos se cometan, como sucede en las fianzas que garantizan deudas de responsabilidad civil extracontractual.

Marcel Planiol a su vez nos dice al referirse a las distintas clasificaciones de los contratos:

> *Distinciones a eliminar. 959.—Contratos principales y contratos accesorios.*—Los contratos principales son aquellos que existen en estado aislado, y los contratos accesorios aquellos que no pueden existir más que relacionados con un contrato principal. La mayor parte de los contratos son contratos principales; la fianza y la constitución de una hipoteca son contratos accesorios. Esta distinción está mal aplicada a propósito de los contratos, es la obligación de la fianza o el derecho real de hipoteca lo que es accesorio del crédito garantizado.[14]

[10] Ravazzoni, Alberto en *Novissimo Digesto Italiano*. Voz: *Fideiussione (Diritto Civile)*. Tomo VII. Turín, 1957; pág. 275, columna primera.

[11] Bo. Giorgio. *Contributo alla dottrina dell' obbligazione fideiussoria*. Milán, 1934; Ravazzoni, Alberto. *La Fideiussione*. Milán, 1957; pág. 1.

[12] Cervantes Altamirano, Efrén. *Fianza de Empresa (antecedentes históricos y naturaleza jurídica)*. México, 1950, pág. 91 y siguientes. Ruiz Rueda, Luis. *La fianza de empresa a favor de tercero*. México, 1956, pág. 33 y siguientes. Concha Malo, Ramón. *Fianza civil, mercantil y de empresa*. México, 1977, pág. 67.

[13] Bonnecase, Julien, obra y lugar citados.

Esmein en el tomo VI del *Traité practique de Droit Civil Français* por Marcel Planiol y Georges Ripert, incluye entre las clasificaciones de los contratos, la de contratos independientes y contratos dependientes y hace la misma aclaración en el sentido de que los contratos de garantía no son accesorios, sino los derechos y obligaciones que producen; pero incluye entre los contratos accesorios al contrato de matrimonio con relación a los bienes, que lo considera accesorio del acto jurídico matrimonio y entre los dependientes menciona aquellos contratos que constituyen una adhesión a un estatuto convencional preexistente, como la admisión de un nuevo socio en una sociedad civil o mercantil.[15]

Resalta aún más la no accesoriedad de los contratos de garantía, si pensamos en la fianza que garantiza una deuda fiscal, cuya nulidad se demanda ante un tribunal administrativo.

En este caso, conforme a nuestro Código Fiscal de la Federación, la fianza que lo garantice deberá ser otorgada por una empresa autorizada por el estado, por lo que estamos ante una fianza mercantil y no civil; pero su naturaleza es la misma, salvo las diferencias derivadas del elemento empresa y de la necesaria onerosidad de la que otorgan las afianzadoras.

La fianza se otorga, surte efectos entre los contratantes y se obtiene la suspensión del procedimiento económico coactivo entablado contra el presunto deudor fiscal.

La obligación garantizada goza de la presunción de ser legal y, por tanto, válida, de acuerdo con el artículo 89 del Código Fiscal de la Federación; pero si la persona a quien se le fincó el crédito fiscal, que tiene el carácter de fiado en el ejemplo puesto, obtiene sentencia favorable que declare la nulidad del crédito impugnado, la obligación garantizada será nula y, sin embargo, el contrato de fianza existió, fue válido, surtió efecto entre las partes, generó un crédito a favor de la afianzadora y a pesar de que garantizó una obligación declarada absolutamente nula por un tribunal, su eficacia subsistió y sólo terminó su vigencia al desaparecer de la vida jurídica la obligación que gozaba de una presunción *juris tantum* de ser legal y válida. Si el contrato de fianza

[14] Planiol, Marcel, obra y lugar citados.

[15] Esmein, Paul. *Traité Pratique de Droit Civil Français par Marcel Pauniol ea Georges Ripert*. Tomo VI. París, 1952, pág. 46.

fuera accesorio, debería anularse el mismo al declararse nula la obligación principal, y esto no sucede.

Es cierto que existe la tesis de que la fianza de empresa no es un contrato, sino una declaración unilateral de voluntad,[16] a la que en otra ocasión trataré de referirme; pero cualquiera que sea el acto jurídico que le da origen, éste no es accesorio de otro acto jurídico ni de otra obligación.

En suma, la clasificación de contratos en principales debe suprimirse por inútil, por falsa y por inducir un error, como lo han hecho diversos autores que ni aluden a ella, como Ruggiero, Eneccerus y otros e incluso algunos que la admiten, como Alessandri y Somarriva sostienen que "no tiene importancia sino para determinar la extinción de los mismos".[17] Igualmente Scuto al referirse a esta clasificación dice: "Esta último distinción de los contratos es muy simple, pero no tiene notable importancia".[18] Yo añadiría, la importancia sólo la tiene la accesoriedad de la obligación fiadora en relación no sólo con su extinción, sino también con su exigibilidad, modalidades y vicisitudes.

[16] Cervantes Altamirano, Efrén, obra citada, págs. 126 y siguientes. Sánchez Medal, Ramón, obra citada, pág. 395. Concha Malo, Ramón obra citada, págs. 133 y siguientes.
[17] Alessandri Rodríguez, Arturo y Manuel Somarriva, obra y lugar citados.
[18] Scuto, Carmelo, obra y lugar citados.

LA CRIMINOLOGÍA COMPARADA Y SU APORTACIÓN A LA POLÍTICA CRIMINAL: UNA REFLEXIÓN TERCERMUNDISTA

ANTONIO BERISTÁIN

Del 23 al 26 de octubre de este año 1978, con ocasión de la inauguración del nuevo edificio del Instituto Max-Planck de Derecho Penal extranjero e internacional, en Friburgo de Brisgovia (Rep. Federal de Alemania), se ha celebrado un coloquio internacional sobre el tema "La comparación como método científico en el Derecho penal y en la Criminología", con la participación de especialistas de todo el mundo: Albrecht, Hünerfeld, Jescheck, Kaiser (Alemania Federal); Fragoso (Brasil); Szabo (Canadá); Clinard, Lejins (EE.UU.); Beristáin, Rodríguez Devesa (España); Ancel, Leaute (Francia); Bettiol, Ferracuti, Nuvolone (Italia); Miyasaws, Nishihara (Japón); Andenaes (Noruega); Andrejew (Polonia); McClintock (Reino Unido); Sveri (Suecia); Leibinger, Schultz (Suiza); Jakovlev (URSS).

Estas páginas reproducen la Comunicación presentada por Antonio Beristáin.

Indicaré aquí brevemente dos puntos concretos sugeridos por mi actual contexto social y por las coordenadas culturales de los países de habla castellana:

A—La Criminología comparada exige a la Política Criminal una respetuosa atención a la realidad *compleja* del Tercer Mundo. Lógicamente, debe superar la antigua comparación jurídico elitista y aun la actual comparación sociológica para llegar a la *personal igualitaria.*

B—La atención a la Criminología Tercermundista aportará perspectivas y concepciones *radicalmente distintas* a las tradicionales acerca de la criminología en general y de sus nociones fundamentales en particular: criminalidad, factores etiológicos, controles sociales, violencia, no-violencia, hambre, derecho al trabajo, desempleo, terrorismo, huelgas, etc.

Formularé, de paso, alguna referencia a la *criminología en el pueblo vasco,* sin olvidar sus enemigos externos e internos. Terminaré indicando un par de conclusiones.

Criminología de ayer, de hoy y de mañana

La Criminología, por su característica multidisciplinar, suele llevar casi siempre un adjetivo que explicite su rasgo más sustantivo. Hasta hace

poco tiempo, y sobre todo en Europa, predominaba la Criminología *jurídica*, es decir, la apoyada en el Derecho y concretamente en el Derecho de concepción indoeuropea que se basa en un Derecho que controla con rigidez y rectitud la vida del pueblo, y que admite o necesita el Estado como centro de las relaciones comunitarias. Esta Criminología, ubicada principalmente en las Facultades de Derecho, admitía y fomentaba el método comparativo, pero se fijaba sólo en las grandes élites de los países desarrollados, con la pretensión de *dirigir y colonizar las Criminologías de los demás países*. Así, los sistemas legales ingleses, franceses e ibéricos han transplantado sus coordenadas político criminales a las culturas autóctonas de Africa, de Asia y de América Latina.

La Criminología de hoy, sobre todo la angloamericana, supera muchas facetas de la tradicional Criminología jurídica; adopta un talante *sociológico*, pues se apoya en la sociedad más que en el Derecho y no reside en las Facultades jurídicas sino en las de ciencias sociales.

Estos cambios significan un avance positivo sobre la Criminología anterior. La Criminología contemporánea fomenta o al menos admite una comparación y una confrontación menos colonizadora que la Criminología anterior, pues los países en desarrollo van logrando el reconocimiento de que su *Criminología debe ser autóctona y evolucionar como tal*. Lo prueban algunos países de Latinoamérica y países en desarrollo de otros continentes que procuran ir elaborando una Criminología propia para regular su convivencia.

Las soluciones que aporta a la Política Criminal esta Criminología *sociológica* de hoy nos satisfacen, pero no plenamente. Nuestras ciencias sociales respetan demasiado las exigencias del Estado y prestan excesiva atención a las paredes maestras de la *Dike* y del *Ius* de los griegos y romanos. Así como en tiempos próximos pasados fueron el comunismo y el fascismo quienes mostraron las grietas de nuestro desarrollo comunitario, actualmente el terrorismo —cierto terrorismo— patentiza que nuestra Criminología debe cambiar todavía más.

La Criminología de *mañana* superará la Criminología de ayer y de hoy especialmente en las dos facetas a que nos estamos refiriendo. No será jurídica ni sociológica sino, por así decir, Criminología *comunitaria* o, con otras palabras, Criminología *personal*. Será la Criminología del Hombre y de las ciencias del hombre, con su centro en la relación interpersonal. Para algunos especialistas, y para muchos vascos, esta Criminología arranca de concepciones —Weltanschaungen— preindoeuropeas que se mantienen todavía en *algunos pueblos como el vasco*, que admiten difícil y escasamente el Estado-Leviatán, que se oponen al Derecho como rector y controlador de las relaciones comunitarias y que, al contrario, pretenden entrelazar personalmente en la igualdad a todos y en la libertad de todos, sin poderes absolutos y sin dirigismos centralistas.

Esta Criminología del futuro fomenta estudios comparativos, sin fronteras y sin preferencias más fecundos que los llevados a cabo hasta ahora. En la actualidad el respeto al Tercer Mundo no alcanza el plano de igualdad, sino que se limita a permitir que los países en desarrollo tengan su Criminología propia. En cambio, la Criminología comparatista de mañana caerá en la cuenta de que los países desarrollados no se bastan, sino que *necesitan también la aportación de la Criminología Tercermundista*. Las Criminologías contemporáneas diversas y, en cierto sentido, opuestas, no deben desaparecer sino enriquecerse mutuamente en benificio de la variedad.

Violencia y economía tercermundista

La aportación tercermundista cubrirá sectores varios. Cuidará las peculiaridades étnicas, lingüísticas, culturales, ecológicas, etc. Pero, inicialmente, debe estudiar la *injusta desigualdad en el campo económico*. Mientras sigan vigentes las irritantes desigualdades económicas de hoy y de un mañana inmediato que constatan y profetizan (o planifican o consienten) el Banco Económico Mundial y las reuniones cumbres internacionales, la Criminología comparada tendrá mucho que autocriticarse.

La Criminología del Tercer Mundo va logrando ya que la Criminología internacional la reconozca como mayor de edad y empiece a escucharla. Quizá no ha logrado todavía formular su mensaje; tarea difícil, por no decir inalcanzable. En este campo también "lo mejor es enemigo de lo bueno". Por tanto, no esperemos la meta utópica de una Criminología Tercermundista acabada y completa. Escuchemos ya atentos los programas y los temas que se van formulando.

Aquí me limito a sugerir algo de las *nuevas perspectivas de la Criminología Tercermundista* en general y de sus nociones principales en particular, en contraste con las de la Criminología tradicional (capitalista del este y del oeste). En mi opinión, la Criminología comparada debe aportar a la Política Criminal datos concretos y estudios válidos de esas nuevas perspectivas y realidades.

Entre las muchas formas de violencia, nos interesan dos especialmente:

A) la *institucionalizada*, represiva, legal y violadora de elementales derechos del hombre. La historia de la colonización y la historia más reciente (por ejemplo, los informes de *Amnesty International*) brindan datos concretos abrumadores en este campo;

B) la *subversiva*, consecuencia inevitable en los oprimidos que no tienen nada que perder..., y consecuencia justificada (o al menos, no punible) según más de un especialista de las ciencias sociales que ven en esta violencia el único último recurso contra la opresión y la tiranía (Cfr. *Preámbulo de la Declaración de Derechos Humanos*, de 1948).

La política y moral tradicionales admiten la primera forma de violencia

y condenan la segunda. En cambio, la política y moral Tercermundistas formulan valoraciones opuestas, más o menos claras y discutibles. Yo, y muchos tercermundistas, rechazamos siempre todas las violencias, entre otras razones, por ineficacia e incongruencia con los fines pretendidos; y no declaramos *partidarios de la no-violencia,* dinámica, en pro de reformas radicales, pero respetuosa de cualquier persona.

Mientras las estadísticas oficiales, policiales, judiciales y penitenciarias continúan preocupadas sólo con sus delitos convencionales, las investigaciones más serias constatan que la convivencia pacífica y desarrollista sufre perjuicios mucho mayores como consecuencia de la *criminalidad no-convencional:* asesinatos, tortura policial, tráfico internacional de drogas, corrupción política, corrupción del medio ambiente, especulación del suelo... Sólo las estafas de una multinacional durante siete días supera todos los hurtos y robos de una nación a lo largo de cinco años. La Criminología tradicional ha considerado como *impunes verdaderos genocidios* contra lenguas y culturas multiseculares.

Respuestas futuras a la criminalidad

Las respuestas a la criminalidad en los países del Tercer Mundo difieren grandemente en múltiples facetas de las vindictas y sanciones tradicionales. El Tercer Mundo estigmatiza con severidad a los autores de la criminalidad no-convencional, nacional y transnacional, no así en cambio al pobre diablo que permanece en prisión por haber cogido unas pesetas o haber causado una lesión leve al cómplice de su "desviación" o infracción sexual o haber malvendido unos granos de hachís.

Los expertos en las respuestas a la criminalidad piden que el punto de gravedad no se coloque en el tratamiento individual del delincuente —con tanto peligro de paternalismo violador de los derechos del condenado— ni en la personalidad criminal, sino en la *configuración social, en la repersonalización del individuo y, más aún, de la sociedad,* de esta sociedad sin corazón, sin árboles, sin pájaros.

En esta parte, algunas tradiciones multiseculares de ciertos pueblos del Tercer Mundo merecen ser redescubiertas y actualizadas pues subrayan la relación personal entre el sujeto activo y pasivo del delito más que la infracción al Estado. La Victimología tiene algo que aprender en los pueblos que no admiten el Estado omnipotente. *La legislación tradicional vasca con sus usos, fueros y costumbres avanza en este sentido,* como observó Guillermo Humboldt al visitar Euskadi en 1801).[1]

[1] Cuando, en la primavera de 1801, Wilhelm Freiherr von Humboldt visitó el país vasco escribió atinadamente.

"Tendría que ser sumamente interesante ver desarrolladas las circunstancias a favor de las cuales este pequeño pueblo montañés consiguió, en tiempos en que en todas partes dominaba la opresión y la violencia, darse una organización que, tan alejada del despotismo como de la anarquía respira enteramente un espíritu noble de libertad y cuyas beneficiosas consecuencias sobre las costumbres y el carácter son todavía hoy inequívocas".

Prestó especial atención a las Juntas de Municipio en Guipúzcoa respecto a las cuales dijo:

Así pues, no hay que pensar aquí en un sistema representativo: es una pura y completa democracia. Nadie deja sustituir su voluntad por uno más capaz, cada uno decide en cada asunto por sí mismo, y el diputado sólo es el órgano de la mayoría de votos en cada municipio". Wilhelm Freiherr von Humboldt, *Los vascos. Apuntaciones sobre un viaje por el País Vasco en primavera del año 1801,* traducción de Telésforo de Aranzadi, San Sebastián, Colección-Auñamendi, 1975, pp. 50 s.).

Los países del Tercer Mundo piden hoy una prevención primaria que poco se parece a la tradicional. Subrayan la incidencia criminógena de las desigualdades económicas, de las agresiones contra los valores étnicos, culturales, lingüísticos, etc.

La prevención primaria será papel mojado mientras las recomendaciones del *Club de Roma* en su informe "Reshaping the International Order" (1977) no encuentre acogida efectiva, mientras el *Banco Económico Mundial* (agosto 1978) siga constatando que *seiscientos millones de personas padecen hambre absoluta,* mientras los países desarrollados en sus reuniones "cumbres" —Bonn, 17 de julio 1978— sigan repartiendo las migajas a su arbitrio.

El reciente 8º Congreso Internacional de Criminología, celebrado en *Lisboa* (septiembre 1978), ha mostrado —para algunos— la necesidad de reestructurar las paredes maestras de la Criminología y en particular la entrada *epistemológica* a ella.

Ya no se puede seguir olvidando que la Criminología es un sector de la Política Criminal *general,* y además una parte del conjunto concreto de *cada* pueblo con *su* geografía y con *su* historia.

La misión del criminólogo lejos de limitarse a conocer la verdad con sentido común, ha de aventurarse a transformar la realidad social, sobre la base estructural y tradicional de cada pueblo en cuanto factor principal de la *creación de nuevas utopías* de Política criminal.

Programación para investigadores y políticos

A modo de conclusiones, podemos afirmar que para la Política Criminal de mañana pocos problemas son más fascinantes y más importantes que los ritmos diferenciales con los cuales tiene lugar el desarrollo económico en los diversos países.

Los programas de Criminología comparada deben dar más atención a temas hoy casi descuidados como

— el *factor criminógeno de la contradicción* ínsita en la polarización "Metrópoli-satélite" ya que la primera expropia el excedente del satélite y lo apropia para su enriquecimiento incluso estructural;
— la *naturaleza predatoria del actual plan financiero internacional.* La rapacidad de la explotación colonial de los siglos pasados en la India y en otros pueblos está muy lejos de desaparecer, si se analiza, por por ejemplo, el fenómeno de concentración monopólica en las relaciones económicas internacionales y la situación de dependencia a que están sometidos algunos países sudamericanos;
— la posibilidad de remontar la actual *división de trabajo,* de carácter universal (producción industrial y producción agrícola, por ejemplo) y las insuficiencias del "factor geográfico" mediante planificaciones conscientes de la Política Criminal.

La Política Criminal ha de colaborar en la programación de un proceso de cambio estructural *global* que pretenda *la igualación* de las oportunidades sociales, políticas, económicas y culturales tanto en el plano nacional como *en el internacional,* sin pretender que esa evolución siga las trayectorias trazadas por los países ya desarrollados.

La Criminología Tercermundista, aunque consciente de que atraviesa una crisis multiforme, pide, en primer plano, *la autodeterminación, la libertad y el respeto.* Estos datos se reflejan en aquella vieja canción vasco *Txuria txori:* "Si yo le cortara las alas sería mío, no se escaparía, pero... de esa forma ya no sería nunca más un pájaro y yo quería al pájaro".

LAS CONJURACIONES
UNA INTERPRETACIÓN POLÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN
(Segunda parte)

LA RAMA JUDICIAL.*

ELISUR ARTEAGA NAVA

I. *Introducción general*

Todo grupo en el poder requiere de un proceso y de un aparato de legitimación;[1] esto se logra, teóricamente, a través de un cuerpo de leyes que sirva de marco de referencia a la acción gubernativa y de un órgano encargado de vigilar que éste no sea rebasado; esta función se ha encargado, por lo común, a la rama judicial.[2]

La rama judicial es parte del proceso de legitimación del grupo en el poder; los miembros que la integran, a nivel federal y a nivel local (comprendiendo a ministros, magistrados, jueces de distrito, comunes, de letras y de paz) son parte de la administración pública; no se puede afirmar válidamente que se trate de órganos extraños incrustados en ella; son fracción de ella; integran ese gran aparato burocrático con que cuenta el grupo gobernante para ordenar y hacerse obedecer; se trata, en resumidas cuentas, de burócratas que desempeñan una función especializada: administrar justicia con cierta autonomía teórica que deriva de los textos legales; genéricamente actúa legalizado el ejercicio del poder; específicamente tiene asignadas dos funciones: prevenir y reprimir.[3]

Conviene a los intereses del grupo gobernante que en los textos legales, doctrinal y teóricamente la rama judicial aparezca como independiente e imparcial; la constitución la organiza como un poder; los tratadistas lo aceptan y agregan que es ecuánime y seria; en declaraciones y discursos oficiales no se niegan tales virtudes y características.[4] El hecho de que el

* A don Jesús Ruiz Ayala.

[1] Max Weber, *Economía y Sociedad,* Fondo de Cultura Económica, tomo II, pág. 704 y siguientes, segunda edición, 1964, Ralph Miliband. *El Estado en la sociedad capitalista,* Editorial Siglo XXI, quinta edición, 1976, pág. 173.

[2] En 1836 el control de la constitucionalidad se confió a un supremo poder conservador. Ver segunda ley, art. 12.

[3] Artículo 73 fracción XXI y 104 frac. I de la constitución.

grupo gobernante, a la vista del público, predique respetar la independencia y neutralidad y aparente hacerlo, convierte a la rama judicial en una institución más idónea. Por otra parte, conviene que los miembros de la rama judicial se comporten o aparenten comportarse en el desempeño de sus funciones como neutrales e independientes.

La imparcialidad es una característica que en general se espera reúna la actuación de toda autoridad; en particular se exige de los funcionarios de la rama judicial; quien va a decir el derecho es obvio que sea neutral; o cuando menos aparente serlo, esto conviene al ejercicio del poder. "...un gobierno no es otra cosa que mantener a los súbditos de modo que no puedan ni deban ofender...".[5] La acción judicial debe estar encauzada de tal manera que los conflictos que surjan no puedan ni deban afectar los intereses de la clase a la que pertenecen los ministros y magistrados; la gobernante; y del aparato gubernativo: la burocracia, de la que son parte. Sus decisiones, por lo mismo, estarán de acuerdo con los intereses de su grupo. No puede, razonablemente, esperarse otra conducta. De hecho es tal la comunión de intereses que es imposible hablar siquiera de una apariencia de separación de poderes.[6]

No se puede afirmar que la rama judicial sea una servidora del grupo en el poder; sus miembros son el grupo en el poder; el que alguien sea miembro de ella significa simplemente que se porta momentáneamente una etiqueta dentro de la administración pública; esta etiqueta se puede cambiar en cualquier momento, según lo requieran las circunstancias y necesidades del grupo; existe un movimiento constante de los miembros de la rama judicial, un repetido intercambio de funciones, de etiquetas: hoy se es juez o magistrado, mañana se puede ser legislador, gobernador, o secretario de Estado. Se pierde el derecho a cambiar de etiqueta, cuando se cometen graves errores o se ha llegado a aquella edad en que no se cuenta ya con la suficiente susceptibilidad política, como para percibir el rumbo de los aires que soplan en el ejercicio del poder. En un funcionario judicial es difícil precisar dónde termina el hombre político y dónde comienza el juez.

La rama judicial, a través de sus resoluciones, más o menos apegadas a derecho, evita dificultades; por muchas razones debe ser considerado como un órgano represor con una máscara de legalidad; responde a aquella idea de Maquiavelo de que cuando un ciudadano es castigado por tribunales constituidos y de acuerdo con leyes previamente expedidas, poco o ningún perjuicio se acarrea a los detentadores del poder. Castigar a un ciudadano al margen de la ley y directamente, sin agotar un procedimiento, implica

[4] Miliband, *obra citada*, pág. 115.
[5] N. Machiavelli. *Tutte le Opere, Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, C/E Giunti, 1969, libro segundo, cap. XXIII, pág. 175. "... Perchè uno governo non è altro che tenere in modo i sudditi che non ti possano o debbano offendere..."
[6] Nicos Poulantzas. *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Editorial Siglo XXI, décima tercera edición, pág. 396.

graves consecuencias;[7] aunque con frecuencia, se recurre a este expediente, ello hace con reserva y circunspección; es menos perjudicial y más efectivo reprimir contando con un aparato institucional, especializado e incondicional.

Los jueces son burócratas especializados que tienen una ubicación intermedia en el conjunto de los titulares del poder; si bien existe alguien que es considerado como la cabeza del poder: el presidente de la república; y un grupo que es tenido como la clase gobernante: los miembros y adherentes del partido oficial; pero también y, en forma simultánea a ellos, en una escala inferior, en número infinito, existen titulares de autoridad que, de una u otra forma, ejecutan actos de poder dentro de la ley, sin que los mismos sean considerados como parte del aparato gubernativo, ni estén en nómina. El estado, de diferentes maneras, reconoce el hecho y le da validez legal; dicta normas por virtud de las cuales estos titulares de autoridad pueden actuar contando con relativo apoyo del establecimiento; así, son autoridades: los padres en relación con sus hijos;[8] los líderes sindicales en relación con los agremiados a sus sindicatos;[9] el director de una escuela respecto de los alumnos que asisten al plantel a su cargo. Todos ellos actúan dentro de un marco que establece la ley. No es necesario y sí imposible, que el aparato gubernativo esté, en todo momento, reprimiendo, castigando y poniendo orden; hijos, sindicalizados y alumnos son disciplinados primeramente por sus padres, líderes y directores; el estado se reserva, por conducto de sus órganos administrativos, legislativo y judiciales, el derecho de decir la última palabra en todo acto de disciplina y, algo muy importante: de delimitar el campo de acción de los particulares; estos límites serán movibles en el grado que convenga a los intereses del grupo gobernante. El estado, por incapacidad física, nunca pretendería tomar para sí el monopolio absoluto de la sanción en el país.

El grupo gobernante se ha reservado el derecho de decir la última palabra en los conflictos importantes entre particulares y autoridades. El arbitraje convencional, los dictámenes de comisiones de honor y justicia de asociaciones, gremios y sindicatos, son decisiones revisables, están sujetos a la aprobación oficial, mucho más lo estarán cuando afecten de una manera directa o importante al establecimiento; que el grupo sea una instancia última y necesaria implica el tener forzosamente que contar, de una u otra forma, con su anuencia previa para ser válidos; su papel es de singular importancia.

La rama judicial surgió a la vida institucional de México como un elemento de intranquilidad e inseguridad para el grupo gobernante; concretamente apareció en 1857 como un poder insubordinado y peligroso;

[7] N. Machiavelli, *obra citada*, capítulo VII, pág. 69.
[8] Código civil, arts. 411, 3113 ,414, 422.
[9] Ley Federal del Trabajo art. 371 frac. VII.

fue preciso, a través de medidas políticas, reformas constitucionales, convertirlo en parte del aparato gubernativo, con todo lo que ello implica; al análisis de tal proceso y del estado actual de la rama judicial se dedican las siguientes páginas.

Maquiavelo habla de que todo monarca necesita de una nobleza para poder gobernar;[10] esto, en palabras actuales, significa que todo gobernante necesita de un aparato humano para legitimarse, mandar y hacerse obedecer; ser miembro de la rama judicial significa ser miembro de esa nobleza que gobierna.

En un trabajo, como este, en el que se pretende hacer un análisis de los factores reales de poder que actúan en el país, sería una negociación de principios el denominar, de inicio, al judicial como poder; en forma deliberada se utilizan los términos: departamento o rama judicial; prefiriendo el primero por ser técnico y más se aproxima a las funciones jurídico-políticas encomendadas, que coinciden con las que la tradición mexicana ha confiado a los departamentos.[11] el utilizar tal término no es un proceder extraño a la tradición nacional,[12] denota una parte de un todo sin individualidad propia.

Estos comentarios no deben ser considerados como una crítica a esa rama de la administración pública; son simplemente notas que describen una institución; comentarios que en mayor o menor grado son aplicables a las ramas judiciales de todos los países. Lo que se dice no es vicio o cualidad privativa de México, es patrimonio común a toda administración pública.

2.1. *Selección y nombramiento de los miembros de la rama judicial*

Quien habla de nombramiento y de remoción habla de características y de control; a despecho de lo que dispongan las leyes, quien tiene ascendiente para dar un puesto y quitarlo, tiene ascendiente sobre su forma y operación. Es suficiente con que alguien se reserve las primeras facultades para suponer fundadamente que se tienen las restantes; quien tiene facultad para nombrar a un alto funcionario tiene, indirectamente, facultad para nombrar a los restantes y para controlarlos; quien nombra ministros de la corte, indirectamente nombra a magistrados y jueces de distrito; quien nombra a magistrados estatales nombra, indirectamente, a jueces comunes. El presidente de la república y los gobernadores de los Estados se han reservado la facultad de nombrar a ministros de la corte y magistrados, respectivamente; ellos controlan el aparato judicial.

[10] N. Machiavelli, *Il principe*, cap. XII.
[11] Art. 93.
[12] Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, 1912, pág. 256.

2.2. *Nombramiento de los miembros de la rama judicial federal*

Mucho tiempo hubo de pasar y abundantes medidas legislativas, para que la incontrolable rama judicial de 1857, se convirtiera en el dócil e inocuo instrumento que es hoy en día. La rama judicial, por la forma en que eran electos sus miembros, no tenía otra alternativa que ser independiente y de escasas mediocridades evidentes.

En los Estados Unidos de América, al redactarse su constitución, se vio la importancia que tenía lo relativo al nombramiento de miembros de la corte;[13] muchos procedimientos se examinaron antes de llegar a la fórmula que finalmente se adoptó; el presidente propondrá y con el consejo y consentimiento del senado nombrará, entre otros, a los jueces de la suprema corte de justicia.[14] Las razones que se tuvieron para establecer un procedimiento mixto en el que deberían coincidir dos voluntades fueron, a decir de Hamilton, la de poner un freno al posible favoritismo presidencial, impedir la designación de personas poco adecuadas y procurar fuera un factor eficaz de estabilidad en la administración.[15] Se procuró un procedimiento que permitiera un gobierno de las leyes, no de hombres. Se estableció un método adecuado de selección y control. Se buscó establecer las condiciones sociales y políticas que influyeran en la designación.[16]

En México la constitución de 1824, en garantía, además, de la integridad territorial de los estados, los ministros de la corte eran nombrados mediante un sistema en el que la elección estaba confiada más a las legislaturas de los estados, que al congreso, que también intervenía. El presidente de la república sólo se limitaba a tomar la protesta de los ministros designados.[17]

Con posterioridad, en 1857, la idea de independizar a la corte del presidente de la república llegó al extremo de hacer electivos los cargos de ministro, sin dar ingerencia en el proceso al ejecutivo. La rama judicial de ese entonces, como dice don Daniel Cossío Villegas, no sólo estuvo lejos de albergar a entes netamente políticos, sino más bien permitir la llegada al alto tribunal de brillantes y excepcionales abogados como Ignacio L. Vallarta, José María Iglesias, Sebastián Lerdo de Tejada, León Guzmán, José María Castillo Velasco, Ignacio Mariscal y otros,[18] y no sólo entes políticos como *a posteriori* lo pronosticaba don Emilio Rabasa.[19]

[13] Charles Evans Hughes, *La suprema corte de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 1971, págs. 63 y siguientes.
[14] Artículo II sec. 2 de la constitución de los Estados Unidos.
[15] A. Hamilton y otros, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, pág. 324.
[16] John R. Schmidhauser, *Judges and Justices*, Little, Brown and Co. 1919, pág. 12.
[17] Artículos 124 al 136.
[18] Daniel Cossío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus Críticos*, Editorial Hermes, 1957, pág. 106.
[19] Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, pág. 265 y siguientes.

En el proyecto de primero de diciembre de 1916 presentado al constituyente de Querétaro por el primer jefe Carranza,[20] sería el congreso, actuando como colegio electoral y en cámara única, con un *quórum* especial de las dos terceras partes de ambas cámaras, quien designaría a los ministros de la corte. El presidente de la república sólo tendría facultad para hacer observaciones respecto de un candidato y proponer, si lo estimara conveniente, a otro. A eso se limitaría la intervención del ejecutivo, en el proyecto de aquel político que fuera tachado de absolutista, y que redactara con el fin de establecer un equilibrio entre los poderes, mismo que no existió en la de 57.

El constituyente varió el proyecto del primer jefe y estableció un sistema donde el ejecutivo quedaba excluido totalmente y confiaba a las legislaturas de los Estados el derecho a proponer al congreso los candidatos.[21]

Como se ve, por lo que toca a la integración de la corte, hasta 1917, se procuró por diversos caminos, alcanzar las mismas metas que las perseguidas en los Estados Unidos.

Por reforma de 20 de agosto de 1928 el sistema fue cambiado y se estableció uno nuevo, que es el vigente, en el cual si bien se siguió el modelo norteamericano, ya que es el presidente quien propone y el senado quien aprueba, el procedimiento se desvirtuó en la práctica substancialmente dada la preponderancia real del ejecutivo y la intervención que se dio a la comisión permanente.[22] El que un nombramiento sea aprobado por cuando menos veintiocho senadores, considerados durante muchos años como representantes naturales de los estados, quienes en la actualidad representan a la nación y, por los requisitos que se exigen para llegar a serlo, se entiende gozan de mejor calidad y mayor serenidad, suplían, en algo, las extremas precauciones adoptadas en constituciones anteriores con el fin de garantizar la independencia e idoneidad de la rama judicial. El dejar que los nombramientos sean aprobados por una comisión permanente, la cual puede funcionar con quince miembros; implica que un nombramiento puede ser aprobado simplemente por ocho legisladores e indica, además, un deseo de desvirtuar las altas funciones que se espera debe desempeñar la rama judicial en un sistema como el mexicano.

La intención de hacer a la rama judicial una parte del aparato gubernativo queda más en evidencia cuando se ve que es la comisión permanente quien tiene mayores posibilidades de conocer de un nombramiento, ya que está reunida ocho de los doce meses del año.[23]

[20] Art. 96.
[21] Art. 96.
[22] Art. 79 frac. V.
[23] Art. 78.

2.3. *Sistema real de selección y nombramiento de los miembros de la rama judicial federal*

Oficialmente no han trascendido al público los criterios y procedimientos que se siguen para designar a un ministro de la corte; el silencio y parquedad en este y en otros aspectos de la administración pública son una de las tantas notas que caracterizan al sistema mexicano. Sobre este particular una consideración previa pudiera ser válida: para llegar a ser ministro de la suprema corte no hay regla.

Es obvio que son dos las etapas que comprende un nombramiento: una, la selección del posible candidato que se someterá a la aprobación del senado o de la comisión permanente y, otra, la aprobación o reprobación que éstos hacen.

No obstante el silencio oficial, de una u otra forma, han trascendido al público algunas de las maniobras que se hacen en la primera etapa, sin que ella quiera significar que sean obligatorias, uniformes y comunes a todo nombramiento.

En un nombramiento es incuestionable que la voluntad que cuenta y prevalece es la del presidente de la república, éste, desde luego, se ve precisado a hacer ciertas consultas y tomar en cuenta diversas circunstancias y puntos de vista y, por qué no, proposiciones que le hacen sus allegados. Así, es más posible que sea designado alguien que haya hecho carrera judicial, que alguien que no la tenga;[24] aunque existen abundantes ejemplos de que ello no es necesario;[25] frecuentemente ha habido designaciones de personas que han llevado una carrera mixta, o desempeñado funciones judiciales, administrativas o legislativas.[26]

Si el presidente de la república opta por hacer consultas previas a la elección del candidato, es común que lo haga con el presidente de la corte, quien goza de una opinión autorizada; con el procurador general de la república, su consejero jurídico; con el secretario de gobernación y no es raro también consulte con uno que otro secretario de estado; es también frecuente que, de una u otra forma, se hagan del conocimiento de las personas que forman el círculo de consejeros presidenciales las intenciones del ejecutivo, en espera de que surjan posibles objeciones. Aunque es evidente que es la voluntad presidencial la que termina por prevalecer, en la realidad existen ciertas inhibiciones a su arbitrio. Así, no se elegirá a alguien que esté en evidente mal concepto ante la opinión pública, sin significar esto los antecedentes penales a que hace referencia el artículo 95 fracción IV; ni a un abogado que, aunque notable, tenga algún tipo de ligas con partidos o grupos de oposición extremista; tam-

[24] Por ejemplo: Fernando Castellanos Tena, David Franco Rodríguez, J. Ramón Palacios, María Cristina Salmorán.
[25] Por ejemplo: Agustín Téllez Cruces, Abel Huitrón y A., Antonio Rocha Cordero, Raúl Lozano Ramírez.
[26] Mariano Azuela, Hilario Medina.

poco alguno que fuera un brillante civilista o penalista difícilmente será nombrado para cubrir una vacante en las salas administrativa o laboral.

En los Estados Unidos la intervención de las barras de abogados es notable y, en muchos casos, sobre todo para impedir, es definitiva.[27] En México, en la actualidad, resulta poco realista que los colegios de abogados o asociaciones de profesionistas pretendan tener intervención, grande o pequeña en el proceso de designación; si la rama judicial es una parte del aparato gubernativo, el grupo en el poder no se puede exponer a sufrir los peligros de una o varias designaciones de personas sobre las que no pudiera tener control o en las que no tuviera confianza.

Hasta hace algunos años fue frecuente que colegios de abogados, asociaciones de funcionarios o de empleados judiciales, intervinieran en el proceso de designación de ministros y magistrados; proponían con éxito no a uno sino a varios candidatos para cubrir vacantes en la corte o en el tribunal superior; esto era reconocido oficialmente. El licenciado Miguel Alemán Valdés, fue propuesto por diversas agrupaciones políticas del Estado de Veracruz y llegó a ser magistrado del tribunal superior de justicia en 1934; don Teófilo Olea y Leyva, por el Sindicato Mexicano de Abogados del D. F., y fue magistrado del mismo tribunal; a proposición del mismo sindicato fue ministro de la corte José Ortiz Tirado.[28]

El recurrir a un sistema de tal naturaleza, además del inconveniente antes anotado, es doblemente peligroso para el grupo gobernante: por la forma irregular como funcionan los colegios de abogados, que más están, salvo raras excepciones, para politiquear y ser manejados por reducidos grupos, que para dignificar el ejercicio de la profesión; además son tantos los colegios de abogados y con intereses tan diferentes y encontrados, que no bastaría el resto del siglo para ponerse de acuerdo, democráticamente, respecto de una sola designación. Darles ingerencia sería hacer intervenir a grupos de presión que hasta la fecha no han contado; significaría darles una beligerancia, que si bien han buscado, de hecho no tienen.

Por disposición de la constitución de 17, a partir del año de 1923, los ministros de la corte serían inamovibles, lo que fue confirmado en 1928. Por reforma de Abelardo L. Rodríguez, promulgada por el general Cárdenas, desapareció la inamovilidad; esa fue la razón por la cual, en enero de 1934, el mismo Cárdenas haya hecho designación total de ministros y magistrados de la corte y tribunal superior de justicia. La reforma se hizo en virtud de considerar necesario a toda nueva administración el contar, de inicio y en todos los niveles, con elementos propios e incondicionales, sin estar obligados a recibir herencias de administraciones pasadas. Esta reforma, más que ninguna otra, pone de

[27] J. R. Schmidhauser, *ob cit.*, pág. 25.

[28] John W. F. Dulles, *Ayer en México*, Fondo de Cultura Económica, 1977, pág. 555. *Historia Gráfica de la Revolución Mexicana*, Casasola, tomo tomo 6, pág. 2172 y 2173.

manifiesto el hecho de que la rama judicial es parte del aparato gubernativo.

2.4. *Selección y nombramiento de los restantes miembros de la rama judicial federal*

Los restantes miembros de la rama judicial son designados por la suprema corte de justicia actuando en pleno, para ello se toman en consideración todo tipo de recomendaciones, antecedentes, compromisos políticos e intereses. Cada designación es materia de negociaciones internas; se comprometen votos, se ofrecen apoyos; es objeto de transacción el que se vete o no a determinado candidato a cambio de hacer o no hacer lo mismo. Las designaciones de un magistrado o jueces, ratificadas una vez, se convierten en designaciones definitivas; como esto pudiera significar algún peligro ante una mala designación, las soluciones para ello son: bloquear al nombrado e impedir su ascenso; asignarle plazas insalubres y alejadas o removerlo de plaza constantemente; todo con la intención de desesperar y procurar la renuncia.

2.5. *Características legales que deben reunir los candidatos a ser miembros de la Suprema Corte de Justicia*

La constitución mexicana, contrariamente a la norteamericana,[29] se encarga, con cierto detalle, de precisar los requisitos exigidos para ser ministro de la corte, con éstos se limita el campo de selección y se encauza una buena elección; se procura llegue a ministro alguien que esté identificado y conozca el derecho del país; que no tenga notorios malos antecedentes o ligas con potencias extranjeras, que comprometan sus decisiones a intereses ajenos; que no goce ni de poca ni de mucha serenidad.[30] Los requisitos, en términos generales, coinciden con los exigidos para otro tipo de altos funcionarios.

2.6. *Características reales que deben reunir los ministros de la Suprema Corte de Justicia*

Si bien los jueces, sobre todo los de otros países,[31] tienen fama de ser conservadores, la verdad es que en México, salvo raras excepciones, no se

[29] J. R. Schmidhauser. *ob cit.*, pág. 16 y Robert Scigliano *The Supreme Court and the Presidency*, 1971, Free Press, pág. 85.

[30] Art. 95.

[31] R. Miliband, *ob cit.*, pág. 133. Bob Woodward y Scott Armstrong, *The Brethren*, Simon and Schuster, 1979.

puede decir lo mismo; ello no significa que sean liberales o revolucionarios; los altos jueces son simplemente incoloros: comparten las ideas revolucionarias, conservadoras o anodinas de los más altos miembros del grupo gobernante, especialmente del presidente de la república; así, fueron revolucionarios con el presidente Cárdenas; conservadores con Alemán y Díaz Ordaz e incoloros con don Pascual Ortiz Rubio. Un juez no es buscado por su ideología, más bien por su fidelidad al sistema, demostrada por una larga experiencia de servicio y, en el peor de los casos, cuando se trata de un excepcional jurista a quien no se puede bloquear, por no ser conflictivo. A la suprema corte no ha llegado un declarado opositor, aunque sí muchos de los ministros llenaban, con creces, los más estrictos requisitos para ser altos directivos, no simple miembro, de los partidos de acción nacional o sinarquista.

En la integración de la corte se procuran elementos que estén en posibilidad teórica de conocer los problemas específicos planteados por la compleja administración pública moderna; sin poder ser considerados como representantes de grupos, sindicatos, gremios o asociaciones; son simplemente especialistas al servicio de la administración pública; hay ministros cuyos antecedentes indican que pueden conocer de asuntos laborales; fiscales, civiles, penales; también los hay con grados que recuerdan que son miembros del ejército.

2.7. *Selección y nombramiento de los miembros de los departamentos judiciales de los estados*

Los magistrados son propuestos por el gobernador estatal en turno, duran lo que dura su mandato, se remuevan en su totalidad cada seis años, gozan de fuero y se requiere la ratificación de la legislatura local o de la diputación permanente; los magistrados que integran el tribunal superior o quienes desempeñen sus funciones con otro nombre, designan a los jueces inferiores y demás funcionarios de la administración judicial. Sobre esta materia son válidas las observaciones que se han hecho por lo que toca al procedimiento real de designación de los miembros del departamento judicial federal (2.3).

Cabe comprender dentro de este apartado a los magistrados del tribunal superior del Distrito Federal, que dado su funcionamiento, tiene la naturaleza de un judicial local, salvo que los nombramientos los hace el presidente de la república y no el jefe del departamento y por carecer el Distrito Federal de legislatura local, la ratificación la hace la cámara de diputados, si está reunida; de otra manera lo hace la comisión permanente.[32]

El que un nombramiento lo ratifique la cámara de diputados y no

[32] Art. 73 frac. VI inc. 40.

la de senadores, como sucede con los ministros de la suprema corte, más que a una división del trabajo, se debe a que anteriormente, cuando existían territorios, el tribunal superior antes indicado tenían jurisdicción sobre ellos y el Distrito Federal; si bien éste podía elegir senadores los territorios no tenían tal posibilidad; en cambio sí elegían cuando menos a un diputado; el que un nombramiento lo ratificarán los diputados permitía de alguna manera a los habitantes de los territorios el hacerse oír.

2.8. *Nombramiento de los presidentes de la corte y tribunales superiores locales*

Los presidentes de los tribunales judiciales desempeñan preferentemente funciones políticas, control y vigilancia, aunadas a una no del todo definida representación político-administrativa ante los otros sectores de la organización pública; quienes llegan a serlo pueden estimar que su futuro político y económico está asegurado, no sólo por un sexenio, que ya es mucho esperar para un político mexicano, sino por varios. Si bien muchos aspiran a la presidencia pocos son los escogidos. Hay un hecho evidente, común a federación y estados: el nombramiento y remoción de los presidentes de los tribunales coincide con la llegada o salida del presidente de la república o de un gobernador. No es descabellado concluir que la designación, más que hacerla los ministros o magistrados, como lo dispone la ley, la hace el presidente o el gobernador en turno. Tal suposición se corrobora con un hecho: quien resulta ser el presidente forma parte del grupo de allegados al ejecutivo en turno. Este proceder parecerá escandaloso a aquellos que aún conservan prejuicios basados en ideales de justicia; pero es elemental que así sea en técnica de poder. Los ejecutivos no se pueden permitir la existencia de un presidente independiente; aunque los ha habido.

El hecho de que el presidente de un órgano judicial salga del círculo del ejecutivo en turno, no es del todo desventajoso; los restantes miembros del departamento judicial se beneficiarán económica y socialmente en proporción al grado en que su presidente, esté muy próximo al ejecutivo. Ha trascendido que en plenos realizados se recibió la consigna a favor de tal o cual candidato de parte de algún emisario del ejecutivo. Sólo uno que otro despistado ha propuesto y votado por un candidato independiente.

En la constitución de 1857 el presidente del judicial federal apareció como un elemento de intranquilidad; esto, aunado a la forma como se integraba la suprema corte y a su campo de acción dentro del contexto de la administración pública, en un mundo de humanos, no dejaba otra alternativa. El peligroso procedimiento para suplir al presidente de la repú-

blica por el presidente de la corte suprema instaurado en 57, sólo es superado en peligrosidad por el establecido en 1824.[33] De una u otra forma, hasta que el procedimiento fue cambiado, los presidentes de la corte substituyeron, o pretendieron susbtituir, al presidente de la república durante el tiempo de vigencia del sistema. González Ortega, un militar con relativos conocimientos de leyes, fue presidente de la corte. Porfirio Díaz, que apenas sabía leer y escribir, también aspiró a presidir la corte.

FORMA DE OPERAR DEL DEPARTAMENTO JUDICIAL FORMA DE OPERAR DEL DEPARTAMENTO JUDICIAL FEDERAL

3.1. *La Suprema Corte de Justicia*

La corte opera en pleno, con facultades jurisdiccionales y administrativas, y en salas, con facultades preferentemente jurisdiccionales. Por lo regular las reuniones del pleno se realizan una vez a la semana y es sólo entonces cuando pueden, entre otras cosas, por mayoría absoluta, declarar inconstitucionales las leyes, de tal forma que fije criterios que son obligatorios para los tribunales federales inferiores. Por una u otra razón las sesiones normales por las que la corte se puede reunir en pleno no exceden de cincuenta al año. Ya se ha dicho que los ministros también conocen de otros asuntos, por lo cual las oportunidades que tienen para fijar criterios obligatorios en relación con los actos del congreso, presidente de la república y autoridades estatales, son mínimas. El sistema se ha organizado para que, no obstante se realicen actos contrarios a la constitución y éstos sean impugnados por los particulares con la debida oportunidad, por imposibilidad física, la resolución no se dicte sino años después, cuando el interés del particular ha decaído, todo ello con el objeto de que en el futuro se piense dos veces respecto de posibles impugnaciones.

La situación se complica si se toma en consideración que para los efectos de que una jurisprudencia sea obligatoria se requiere de cinco ejecutorías en el mismo sentido y no interrumpidas por una en contrario; la corte se encuentra ante la situación de que está imposibilitada materialmente a desempeñar la única función que justifica su existencia: ser el instrumento de control de la constitucionalidad; no lo puede hacer más que en forma mínima, simbólica y con extrema lentitud. Las cosas están arregladas de tal manera que si bien teóricamente para convencer a propios y extraños existe el control, de hecho éste no opera. Aún en el caso de que se dispusiera que un solo criterio de la corte fuera suficiente para ser obligatorio, ésta no podría dictar, razonablemente, más que unos doscientos criterios anualmente, lo que no bastaría ni para

[33] Sería vicepresidente quien ocupara el segundo lugar en la votación, art. 85.

controlar mínimamente los actos del congreso de la unión, que ya es mucho decir, puesto que éste se reúne sólo cuatro meses al año. Ya no se diga de las restantes ramas de la administración pública y de los estados que operan los trescientos sesenta y cinco días del año. Como se ha dicho, la corte tiene ante sí una tarea de imposible realización; esto lo saben autoridades y particulares; pero establecer nuevas fórmulas podría significar mengua al amplio campo de acción del grupo en el poder. No es previsible un cambio que dé solución al problema.[34]

El que una decisión del ejecutivo o legislativo, de dudosa constitucionalidad, sea declarada correcta dentro de un procedimiento por el poder judicial. (un órgano que se dice independiente y neutral), da al aparato gubernativo consistencia y autoridad; por lo mismo conviene al grupo gobernante se conserve tal apariencia de independencia con todo lo que ello significa: permitir que de vez en cuando se dicten resoluciones en su contra en asuntos de cierta importancia; hacer público su acatamiento a dichas resoluciones; antes de que se dicten, declarar ante propios y extraños, que se estará a lo resuelto por los jueces sea cual fuere el resultado; predicar un irrestricto respeto al sigilo del proceso judicial.

El que un acto de autoridad sea declarado inconstitucional a través del sistema de fijar jurisprudencia, no significa necesariamente que deba desaparecer, significa, en muchos casos, simplemente el tener que buscarle una nueva presentación, con la esperanza de que su inconstitucionalidad no sea percibida; o aplicable a aquellos apáticos en la defensa de sus derechos, que son la inmensa mayoría.

La clase gobernante no puede exponerse a los riesgos que un sistema, como el norteamericano, tiene en relación con los efectos de sus sentencias.[35] Dada la omnipotencia que caracteriza a la clase gobernante, admitir que por una sentencia judicial, un acto de autoridad declarado inconstitucional, pierda totalmente su eficacia, es ultrajar tal omnipotencia. Peligraría el establecimiento. Por más correcto que sea un criterio judicial y por más que los miembros de este departamento sean parte de la clase gobernante, para que aquél sea considerado obligatorio es preciso que se confirme cuatro veces más sin interrupción.

La corte también sesiona en cuatro salas y una auxiliar compuestas de cinco ministros cada una con un presidente; a ello dedica cuatro sesiones a la semana.

Los ministros de la corte o jueces inferiores de mutuo propio o a solicitud del presidente de la república, pueden ser nombrados por la corte para que realicen determinadas investigaciones; en estos casos los nombrados no tienen facultades jurisdiccionales; no resuelven, simple-

[34] Emilio Rabasa, *El Artículo 14*, Editorial Porrúa, 1955 Juventino V. Castro, *Hacia el Amparo Evolucionado*, Editorial Porrúa, 1971.

[35] Charles A. Miller, *The Supreme Court and the uses of History*, Simon and Schuster. 1972, pág. 8 y siguientes.

mente investigan, sin que su informe tenga previsto expresamente alguna consecuencia.[36]

Cuando una facultad se atribuye a la rama judicial federal y expresamente no se asigna a un tribunal especial, la función corresponde a la corte en pleno.[37]

3.2. *Tribunales federales inferiores*

Los tribunales colegiados se integran por tres magistrados y resuelven por mayoría o unanimidad; los unitarios de circuito y juzgados de distrito no ameritan mayor comentario.

Generalmente se ha omitido el estudio de los jurados populares federales como parte del departamento judicial, que cuando menos tienen una importancia teórica; el que sean los particulares los que conozcan de las acusaciones que existan contra los funcionarios federales. Se entiende que si un funcionario es juzgado por sus pares, el juicio será parcial a su favor; es preciso que lo juzguen aquellos que resultan o servidos o afectados por el funcionario. Dada la forma como operan los mentados jurados, más están avocados a dar un visto bueno a evidentes responsabilidades, que a condenar a seguros delincuentes. No conviene cambiar el sistema. Sólo quien no conozca su forma de operar y resolver defenderá su existencia.

3.3. *Forma de operar de los tribunales locales*

En todos los estados existe un tribunal superior que actúa o bien en pleno, con facultades, por lo común, administrativas y frecuentemente jurisdiccionales para conocer de responsabilidad de altos funcionarios estatales y en salas para conocer asuntos civiles y penales.

La autoridad de los tribunales locales es sólo simbólica; sus resoluciones siempre estarán expuestas a ser revisadas por las autoridades federales: los juicios no nacen y concluyen en las entidades; siempre existe la posibilidad de una instancia ante tribunales cuyos miembros y acción no dependen del estado; esto que trae aparejado, como consecuencia, que su autoridad se vea menguada en lo interno y externo; no son tomados ni se toma en serio a sí mismos, ya que, al fin de cuentas, todo conflicto más o menos grave se resolverá con el criterio que en determinado momento convenga al grupo en el poder.

Es sabido que la constitución de Cádiz fue un intento serio en el sentido de frenar el absolutismo real; tomando en consideración las grandes

[36] Art. 97.

[37] El judicial, como parte del proceso de legitimación y consolidación, tiene ingerencia en materia electoral por lo que se refiere únicamente a los miembros de la cámara de diputados.

distancias, las diferentes partes que integraban el imperio español y lo lento de las comunicaciones, fue que los constituyentes gaditanos establecieron el principio de que todas las causas civiles y criminales fenecieran dentro del territorio de cada audiencia; con ello el constituyente eliminó uno de los más fuertes apoyos que tiene todo gobierno absolutista; ser directamente la última palabra en toda contienda; el que sean las autoridades locales y no las centrales la palabra definitiva en una contienda, aumenta la autoridad propia y reduce la ajena. El mismo principio se consignó en la constitución de 1824.[38] Pero en la de 1857, con base en el artículo 14, vía la fracción I del artículo 101, actualmente 103, el gobierno central, por conducto de la rama judicial, inició su ingerencia en el campo judicial de los estados centralizando también la justicia.[39]

En escala inferior existen en ellos, estados jueces de primera instancia y de paz que generalmente tienen jurisdicción mixta.

4. *Otros tribunales con relativa autonomía*

4.1. En forma paralela a los tribunales anteriores existe una serie de organismos que tienen asignadas funciones jurisdiccionales, como son las juntas locales y federales de conciliación y arbitraje, tribunal fiscal, tribunales contenciosos administrativos, tribunal de conciliación federal, tribunal para menores, etc.

Estos tribunales aplican leyes especiales en sentido técnico, como tales requieren también de un procedimiento especial y de hecho lo tienen; han llegado a tener tal aceptación que su existencia actualmente no se pone en duda; sus criterios, de una u otra forma, han terminado por prevalecer en muchos campos de la administración pública. Sus resoluciones son revisables por los tribunales federales.

El aparato judicial colonial se caracterizó por sus muchos fueros y abundantes tribunales especiales; entre unos y otros, a decir de don Jacinto Pallares, sumaban un total de treinta y uno; no era exagerado decir que cada gremio o asociación profesional o actividad, contaba con su propio tribunal, consulado, hacienda, protomedicato, árbitros, gallos, etc., complicando enormemente la labor para el gobernante. Todos ellos, con excepción de los fueros eclesiásticos y militar,[40] desaparecieron en la constitución de 1812; aunque de alguna forma subsistieron los de minería, hacienda y mercantil.[41]

[38] Constitución de 1812 art. 262; constitución de 1824 art. 160.

[39] Emilio Rabasa, *El Artículo 14*, pág. 119.

[40] Benito Juárez *Documentos, Discursos y Correspondencia*, Selección de Jorge L. Tamayo, tomo II, pág. 69, Secretaría de Patrimonio Nacional, 1971; Joan Basant, *Los bienes de la iglesia en México, 1856 a 1875*, el Colegio de México, segunda edición, 1977, pág. 1 y siguientes.

[41] Arts. 249 y 250.

En la constitución de 1824[42] y en la de 1836,[43] subsistieron ambos fueros. El eclesiástico es cuestionado por primera vez en forma seria durante la administración liberal de don Valentín Gómez Farías de 1833-1834; uno de los puntos del programa de esa administración ya habla de su supresión.

Con los tribunales especiales que existen en la actualidad se está volviendo a la idea de tribunales por función y clase con intenciones políticas y posturas demagógicas.

5. *Naturaleza jurídica de las funciones encomendadas al departamento judicial*

Las funciones del departamento judicial, por disposición constitucional, son amplias, importantes y graves; está facultado para hacer que autoridades y particulares actúen y se conduzcan de conformidad con la constitución y leyes que de ella emanan; en una palabra: controlar la constitucionalidad. Conoce tanto de actos de autoridades que violan garantías individuales, como de invasión de jurisdicciones; de los juicios de responsabilidad contra funcionarios. Cuenta, en teoría, con elementos para hacerse obedecer.

Dadas sus altas funciones la constitución se ha encargado de establecer las condiciones teóricas indispensables para que las ejercite con toda majestad: los altos funcionarios judiciales federales son inamovibles[44] los ministros de la corte gozan de fuero;[45] su sueldo no puede ser disminuido;[46] no puede omitirse señalar partida presupuestal para cubrir sus necesidades;[47] se jubilan con cargo al presupuesto, etc.

Pero, asimismo, y tomando en consideración las peligrosas facultades que puede ejercitar y los privilegios de que goza, la constitución se ha encargado de limitar su campo de acción y encauzarlo por caminos que no permitan causar perjuicios. Los ministros de la corte pueden ser desaforados por la cámara de diputados,[48] y ser sometidos a juicio de responsabilidad oficial ante el gran jurado;[49] ellos y los restantes magistrados y jueces comunes federales y del distrito federal pueden ser destituidos por mala conducta en un procedimiento que sólo el presidente de la república puede promover ante el congreso, iniciando su trámite necesariamente en la cámara de diputados; no gozan del derecho de iniciar leyes

[42] Art. 154.
[43] Art. 30 quinta Ley.
[44] Art. 94 y 97.
[45] Art. 108.
[46] Art. 94.
[47] Art. 75.
[48] Art. 109.
[49] Art. 111.

o decretos ante el congreso ni aun para asuntos relacionados con la administración de justicia, con excepción de algunos estados; aunque pueden investigar, el resultado de sus esfuerzos no tiene fuerza vinculativa;[50] sus decisiones se limitan al asunto concreto que conocen sin poder hacer declaraciones generales;[51] se excluye a sus miembros de la política activa a menos que se separen de sus puestos con una anticipación que impida se valgan de ellos para ganar una elección o alcancen tanta influencia que pongan en peligro al resto del grupo en el poder;[52] sus decisiones sobre cualquier tema, incluso sobre inconstitucionalidad de leyes o actos, para ser obligatorios necesitan su repetición;[53] sus resoluciones, aunque firmes e irrevocables, pueden ser nulificadas por el presidente de la república y el congreso a través del indulto y la amnistía;[54] los jueces penales no son jueces de instrucción que puedan investigar, gestionar o acusar, se limitan a seguir un proceso al ritmo que el ministerio público y la parte acusada den el proceso;[55] hay limitaciones precisas en el procedimiento penal;[56] el ser jueces les impide desempeñar empleo, puesto federal o estatal o de particulares;[57] no pueden renunciar si no es por causa grave;[58] las licencias que excedan de un mes deberán ser dadas por el presidente de la república con aprobación del senado o de la comisión permanente;[59] debe oír en todo juicio al ministerio público;[60] no tienen ingerencia en los juicios de responsabilidad de los altos funcionarios de la federación ni pueden destituirlos,[61] sólo conocen de asuntos jurídicos.[62]

6. *Naturaleza real de las funciones encomendadas al departamento judicial*

Es innegable que en la actualidad el grupo en el poder posee el monopolio del aparato represivo en el país, jurídico y extrajurídico; los particulares, desde hace muchos años, más de cien, tienen prohibido hacerse justicia por sí mismos; tampoco pueden ejercer violencia para reclamar sus derechos. El particular sólo puede hacer uso de violencia en caso de legítima defensa, en este caso queda a criterio de los tribunales el deter-

[50] Art. 97.
[51] 107 frac. II.
[52] Art. 55 frac. V.
[53] Art. 192 de la Ley de Amparo.
[54] Arts. 73 XXII y 89 frac. XIV.
[55] Ley Orgánica del Ministerio Público Federal art. 1o. fracs. I y II.
[56] Art. 20.
[57] Art. 101.
[58] Art. 99.
[59] Art. 100.
[60] Art. 107 frac. XV.
[61] Art. 111.
[62] Art. 105.

minar si se obró ilegalmente o con exceso;[63] puede también un particular, en caso de flagrante delito, aprehender a un delincuente, exponiéndose a ser acusado de privarlo ilegalmente de su libertad o de haberse demorado en ponerlo a disposición de las autoridades;[64] puede recurrir ante el ministerio público a acusar, pero quedará a criterio de éste el que se ejercite o no la acción penal. Los particulares es muy poco lo que pueden hacer en este campo, cualquier cuestión que afecte al interés público queda confiada al estado.

La función ejecutiva, que es la considerada como la más importante, no puede ser obstaculizada por impedimentos de derecho ni de hecho, a ello se debe que sea individual, mocrática y no colegiada; el ejercicio de la función judicial, en algún momento, puede crear problemas; es necesario que sus decisiones irrevocables sean tomadas en forma colegiada; lo mismo sucede con el legislativo. Los conflictos previstos en las fracciones II y III del artículo 103 y el artículo 105, teóricamente deben ser resueltos mediante una sentencia que tiene las características de generalidad, no han sido reglamentadas, por lo mismo, no pueden ser ejercitadas por el judicial. Si bien se les da ingerencia en asuntos políticos, se ha tenido la precaución de hacerla inocua ya que no dictan resoluciones definitivas y sólo lo pueden hacer en relación con elecciones de miembros de la cámara de diputados.[65]

En un sistema de derecho escrito como el mexicano, en el que cualquier duda seria que pudiera surgir en la aplicación o interpretación de una norma sea aclarada por el congreso vía una reforma o aclaración legal,[66] hace que la labor de interpretación y de integración que se entiende corresponde al judicial se reduzca al mínimo y en conflictos de escaso valor; por otro lado, es frecuente que en su labor interpretativa la rama judicial se limite a transcribir en sus resoluciones normas existentes, sin agregar absolutamente nada; quien consulte los índices jurisprudenciales existentes, tanto oficiales como privados, concluirá que el derecho no ha avanzado en nada con la interpretación judicial y que poco o nada se ha logrado en la definición de criterios jurídicos.

El judicial en México, a pesar de los notables juristas que han formado parte de él, no ha adquirido esa autoridad que caracteriza a los jueces de otros países; si no es para redondear un alegato o para fundar un punto de vista que se defiende, rara vez los fallos judiciales son invocados; la doctrina en general no recurre a ellos; en cambio son frecuentemente citados para poner en evidencia sus incongruencias y falta de fundamentos.[67]

[63] Código Penal art. 15 frac. III.
[64] Art. 16.
[65] Art. 60.
[66] Art. 72 f.
[67] Editorial Cajica de Puebla inició la publicación de índices jurisprudenciales que

Desde la colonia el judicial ha tenido que servir de instrumento represivo o de vindicta pública; lo hace acelerada o lentamente según lo requieren las circunstancias políticas y sociales. Ha actuado aceleradamente cuando el crimen ha puesto en peligro al grupo gobernante o cuando de no haber una sanción oportuna y ejemplar se vendrían males mayores. José de León Toral fue sometido a proceso, condenado, y resuelto el amparo que promovió y fusilado en 217 días. En 1789, los asesinos de don Joaquín Dongo fueron identificados, procesados y muertos dentro de los quince días que siguieron a su crimen, en un expediente cuya causa se redujo a treinta y ocho páginas. El negro Antonio Poveda, aunque inocente, a los siete días del crimen que se le imputó, ya había sido ahorcado, sus manos cortadas y colocadas en la fachada de la casa de su presunta víctima.[68] En cambio, no obstante que existe una disposición constitucional que exige que un reo sea juzgado a más tardar antes de un año, políticos en desgracia como David Alfaro Siqueiros y Mario Guerra Leal, uno fue condenado después de dos años; el otro, después de casi dos años, no veía para cuándo concluyera su proceso.[69]

7. *Secularización del Derecho*

En forma paralela al procedimiento seguido para domesticar a los jueces, fue preciso secularizar el derecho;[70] se arrebató a la Iglesia el amplio campo de acción que con carácter obligatorio tenía sobre religiosos y no religiosos; al ejército, independientemente de las medidas a que se ha hecho referencia en la primera parte, se limitó la ingerencia de sus tribunales a sus miembros exclusivamente, privándolos expresamente de toda jurisdicción sobre los "paisanos".[71]

La revolución de Ayutla de 1855 se encontró con la noticia de que sus tribunales no eran reconocidos como elemento decisorio en abundantes materias y controversias; incluso que muchas contiendas se resolvían con fuerza vinculativa fuera del país, por tribunales en cuya composición no había intervenido ni nombrado; que gran parte del derecho positivo no sólo no lo había expedido sino que estaba imposibilitado a modificarlo. Fue necesario cambiar tal orden de cosas.

El proceso de secularización del derecho se inició realmente con la Ley

tenían, entre otros atractivos, el de indicar las contradicciones existentes entre las distintas jurisprudencias y ejecutorias.

[68] Artemio de Valle-Arispe. *Historias y Leyendas de las Calles de México*, Editorial Diana, México 1979, págs. 546 y 588. *Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México*. 1964, T. I, pág. 665.

[69] Diccionario Porrúa, tomo II, pág. 2369; Mario Guerra Leal, *La Grilla*, Editorial Diana, 1978, pág. 388; Diario *Uno más Uno*, pág. 2, 14 de agosto de 1979.

[70] Hannah Arendt, *On Revolution*, Nueva York, pág. 21; la autora expone en general, la idea de la secularización de la política.

[71] Art. 13.

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

Juárez sobre impartición de justicia de noviembre de 1855; en ésta, si bien no se abrogó el fuero eclesiástico, sí se excluyó su competencia por lo que hacía a asuntos civiles; se previó la posibilidad de renunciar a tal fuero y pasara el conocimiento de los negocios a los tribunales comunes.

El fuero eclesiástico desapareció del derecho positivo mexicano por virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la constitución de 1857.

Con las leyes de reforma: de nacionalización de los bienes eclesiásticos, del matrimonio civil, estado civil de las personas, cementerios, fiestas, diezmos, libertad de cultos, extinción de las comunidades religiosas, etc., se completó jurídicamente la secularización; el triunfo de las fuerzas liberales de 1860 sobre las conservadoras hizo realidad tales leyes y la victoria de la república sobre el imperio las confirmó. A partir de 1867 no se ha vuelto a cuestionar en forma seria el monopolio que tiene el Estado como fuente única del derecho. Por reforma de 23 de septiembre de 1873 las leyes de reforma pasaron a formar parte de la constitución y en la actualidad subsisten, con agregados del constituyente de 1917, en el artículo 130. (El análisis de la domesticación del clero se hará por separado).

8. *Derecho privado a derecho público*

Durante muchos años el derecho de familia fue considerado como derecho privado; así aparece aún en los textos de derecho civil; sobre este particular la función de estado fue considerada simplemente como auxiliar de la voluntad de las partes. Hasta antes de las leyes de reforma, además de los particulares, la única autoridad facultada para intervenir en tales cuestiones era la Iglesia. Como se ha dicho esto cambió a partir de la administración del licenciado Juárez.

Con la Ley sobre Relaciones Familiares de 9 de abril de 1917 del presidente Carranza, el derecho familiar dejó de ser cuestión privada para convertirse en pública, por estimarse que ello interesaba al estado. Esto fue confirmado a nivel federal por el Código Civil de 1932 que fue imitado, detalles más, detalles menos, por casi todas las entidades federativas.

En la década de los setenta se hicieron diversas reformas al código civil para el Distrito Federal, se expidieron leyes de protección a la infancia y otras que menguaron el campo de acción que tradicionalmente correspondía a los particulares; en la actualidad el derecho de familia es derecho público, es en gran parte derecho administrativo.

9. *El juicio de amparo*

Para evitar que las autoridades violaran los derechos de los particulares, en 1842 se ideó a nivel federal la existencia de un guardián, el juicio

de amparo. El sistema fue llevado a la práctica y perfeccionado en la constitución de 1857 y lo fue tanto que hubo un momento en que llegó a ser efectivo y real, lo que ganó la confianza de la ciudadanía y dio autoridad y respeto a los jueces federales. Como obstáculo a la acción gubernativa tuvo que ser visto con desconfianza por el grupo en el poder. Fue preciso desvirtuarlo; esto se logró con los años, a base de reformas legislativas y de actos judiciales.

Desde un principio se limitó el alcance de las sentencias en los juicios de amparo a los asuntos concretos de que conocían los jueces, sin tener efectos de generalidad.

Por otra parte el juicio de amparo ha llegado a ser tan técnico que es imposible a un particular no letrado poderlo plantear correctamente; lo que es más, en muchas materias es tan estricto que aún para los profesionistas del derecho es difícil hacerlo correctamente, requiriéndose el concurso de verdaderos especialistas en amparo; esto dificulta una defensa. En materia civil, incluso, se requiere de un verdadero especialista que en cada etapa cuide de un proceso, a fin de que, llegado el caso, el amparo no sea sobreseído por haberse consentido alguna irregularidad. Lo que hace que aumenten enormemente los gastos judiciales.

La suspensión, provisional o definitiva, durante muchos años fue un aliciente que los particulares tenían para intentar el juicio de amparo; esta se ha hecho nula. En materia penal sólo se concede en los casos de delitos leves, más no en los de delitos graves. Por otra parte no se concede cuando se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.[72] En la actualidad casi todas las leyes se inician con la leyenda "Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social..." por lo mismo, contra ellas, no procede la suspensión en amparo. En materia fiscal la suspensión sólo se concede cuando ha quedado depositado previamente el importe del interés fiscal, lo que si bien pudiera ser correcto tratándose de impuestos que tienen una base constitucional, ya no lo es tanto cuando son de dudosa constitucionalidad; independientemente de lo anterior, son tan dilatados los términos en que son resueltos los amparos que mejor es pagar que recurrir.

La justicia de amparo se ha convertido en un verdadero artículo de lujo que únicamente las clases muy altas y poderosas pueden darse.

Para el común de los mortales el juicio de amparo, por el peso de los años y los golpes que se le han dado a través de las reformas legales, de un efectivo guardián que era, si bien sigue siendo noble, se ha convertido en un inofensivo y desdentado "boxer", incapaz de intimidar a autoridades e importante para procrear otro tipo de garantía que lo sustituya.

[72] Ley de Amparo art. 124 frac. II.

10. *La rama judicial en su contexto real*

Las principales fuentes del derecho positivo en México, son: el constituyente permanente, el congreso de la unión, el presidente de la república, las legislaturas y gobernadores de los Estados; ellos emiten la casi totalidad de las normas que regulan las actividades del aparato gubernativo y particulares; a la rama judicial se asigna la función teórica de vigilar la actuación de gobernantes y gobernados; hacerlo implica graves riesgos frente a unos y otros. Está obligado a aplicar un derecho en cuya conformación, por múltiples razones, no ha intervenido, pero en cambio, se le critica como si fuera el único responsable de su existencia.

Las principales fuentes de derecho ejercitan un doble juego: por una parte hacen declaraciones y realizan actos, muchas veces demagógicos, con el fin de conseguir apoyo, congraciarse a la opinión pública o con el propósito de evitar provocar a grupos de poder capaces de crear situaciones de peligro; por otra parte, por técnica gubernativa, expiden prevenciones generales por razón de las cuales se desnaturaliza el contenido de las declaraciones y promesas hechas; este proceder no es percibido de momento por la opinión pública, por estar oculto en ese disfraz que se llama terminología jurídica propia de la ley. La ciudadanía se da cuenta de la diferencia que existe entre las promesas y la ley cuando los tribunales dictan sus decisiones con apego al derecho existente y contraria a sus esperanzas; es entonces cuando se siente agredida y el objeto de sus ataques no son los autores de la ley, lo es la rama judicial; a ésta se le tilda de antirrevolucionaria, corrupta, reaccionaria, etc.; el departamento judicial por más que se defiende siempre queda en entredicho ante la opinión pública; ésta no alcanza a entender que los jueces se limitan a aplicar un derecho en cuya composición no intervienen. El aparato publicitario a disposición del judicial no puede compararse con el de sus colegas de la administración pública. Lo que es más, aun cuando contaran con un aparato publicitario efectivo, no lo podría utilizar hasta el grado en que quedara en evidencia el doble juego del grupo gobernante. Una de las funciones del departamento judicial es precisamente la de servir de amortiguador del descontento popular, aun a costa de un paulatino desgaste.

Se ha apuntado como solución la de sancionar a aquellos que difaman a los miembros de la rama judicial. Recientemente el presidente y los ministros de la suprema corte de justicia visitaron al procurador general de la república para exigirle abriera una averiguación en relación con acusaciones de corrupción de que habían sido objeto algunos de sus miembros. Esto es rehuir el fondo del problema; pero con ello se evita se dirijan las críticas contra los verdaderos responsables de los actos antirrevolucionarios.

A la inversa, es frecuente que por virtud de aplicaciones exactas y

celosas que del derecho positivo hacen algunos jueces se provoque el disgusto de las autoridades administrativas y éstas se sientan atacadas, no por los autores de la norma, sino por sus aplicadores. En estos casos los superiores de los jueces más han adoptado conductas que los congracíen con sus colegas de la administración, que de defensa del funcionario judicial que ha tenido la osadía de aplicar correctamente una norma. Hace algunos meses un juez de distrito se atrevió a amparar a quejosos que impugnaban actos del gobernador del Distrito Federal; al principio sólo fue cuestionada su actuación en público y en privado, tanto por sus propios superiores, como por las mismas autoridades que se estimaban lesionadas; posteriormente se acordó su traslado. No se tuvo la entereza de sostenerlo y de rehuir el oportunismo.

Estos extremos restan autoridad al ya desacreditado departamento judicial. Es cierto que en otros países nunca o rara vez se oyen críticas contra la rama judicial, pero en éstos la actuación de jueces y autoridades difiere notablemente de la actuación de los jueces y autoridades mexicanas. Las oportunidades de escalar otras alturas políticas para éstos son mayores; todo privilegio tiene un costo; el desprestigio es el precio que los jueces tienen que pagar.

El ser miembro de la rama judicial, en cierto sentido, significa estar inscrito en un centro docente en el que se preparan determinado tipo de funcionrios-políticos, técnicos en derecho, que son necesarios al grupo gobernante. El ser funcionario judicial significa ser parte del proceso de mando, con una especialidad: interpretar y aplicar normas y sancionar violaciones.

Todos, comprendiendo a campesinos, técnicos artesanos, profesionistas, etc., pueden ser miembros del grupo gobernante, con una condición: que se acepten las reglas del juego; nadie, por más elementos económicos y méritos intelectuales que tenga, puede decir válidamente que tiene poder, si no es miembro del grupo que manda, los jueces están dentro de él, desde hace ya muchos años han aceptado las reglas del juego.

Los sueldos que perciben los funcionarios judiciales si bien corresponden, pesos más, pesos menos, a los que se cubren a los funcionarios de las dependencias del ejecutivo con similares responsabilidades, están muy por abajo de los honorarios que perciben muchos de los abogados que plantean los asuntos que conocen los jueces. También están en desventaja frente a los profesionistas privilegiados del sector paraestatal.

Lo dilatado en los términos dentro de los cuales se resuelven los juicios, es algo que cualquier litigante toma en consideración al momento de negociar. Es común que en materia civil se acepte de antemano un procedimiento largo; no existe la misma conformidad en materias penal o laboral, sobre todo cuando se es inocente o se trata de un conflicto de huelga, en estos están de por medio la libertad o el sostén de los huelguistas y sus familiares; en estos casos una pronta resolución, sea cual

fuere el resultado, es procurada aún a costa de la dignidad y de renunciar a derechos evidentes.

Hasta ahora no ha habido político de nota que ingenuamente haya recurrido a la suprema corte a fin de que ésta, en uso de la facultad que le confiere la constitución, dirima una diferencia entre los poderes de una entidad federativa y el gobierno central; como grupo que es las diferencias que pudieran surgir, se arreglan familiarmente, sin recurrir al Derecho.

Dado el actual estado de cosas en la judicatura, cabría preguntarse ¿cuál es el papel de un abogado en la sociedad mexicana? La respuesta pudiera ser, quiérase o no, esta: en defensa de sus clientes un abogado debe, con todos los elementos jurídicos y humanos a su alcance, procurar forzar al grupo en el poder, cuando actúa como juzgador, a respetar su ficción de imparcialidad y neutralidad y obligarlo a dictar sus resoluciones más de acuerdo con la ley que con sus propios intereses. El grupo en el poder, según la presión que sobre él se ejerza y los intereses en juego, resolverá en los términos que le sean menos perjudiciales, es obvio, por más claro y convincente que sea un argumento, si están en juego sus intereses, que lo que terminara por prevalecer es la razón de estado.

REFLEXIONES EN TORNO A LA HISTORIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

MAURICIO OROPEZA Y SEGURA

México, al triunfar la lucha emancipadora y consumarse la independencia, hubo de enfrentarse al grave problema de buscar los caminos para darse su propia vida institucional.

Durante la dominación española la mayor parte de los pobladores de la Nueva España tenían un escaso margen de politización, aceptaban sumisamente las leyes y ordenamientos que les eran impuestos por las autoridades tanto metropolitanas como coloniales.

Por otra parte, la enorme extensión territorial de la Colonia dependía de un poder central el cual no siempre, casi nunca, cumplía con la función de instruir a las mayorías.

Los niveles culturales de la población en general eran mínimos, el analfabetismo tenía un índice muy elevado y las clases sociales presentaban dolorosos contrastes. El acceso a la cultura fue un privilegio del clero y la aristocracia.

Las inquietudes emancipadoras se originaron precisamente en el bajo clero (Hidalgo y Morelos) inspirado en las lecturas de los enciclopedistas y por las noticias del movimiento independista norteamericano.

Es importante señalarlo, la generalidad de la población sufría en carne propia las consecuencias de un sistema de castas a todas luces injusto, sin embargo, no podía, por falta de cultura, externar sus inconformidades. Para decirlo en pocas palabras, la mayoría de los pobladores no participaba en la cuestión pública de la Colonia.

De tales circunstancias derivó la violenta lucha por la independencia y al consumarse ésta, la nueva nación surgió a la independencia sin conciencia política y con escaso nivel cultural.

Por lo tanto, no son de extrañar los graves problemas que afrontó la nación mexicana en sus primeros años de vida independiente y los graves conflictos internos y externos que hubo de soportar, los cuales culminaron con la desmembración de una muy considerable parte de su extensión territorial.

Las circunstancias antes descritas, nos hacen comprender la inestabilidad en cuanto a instrumentos constitucionales y formas de solución institucional que se inventaron.

Por su valor descriptivo, consideramos conveniente, insertar a continua-

ción una bien lograda síntesis de la situación aportada por el constitucionalista Felipe Tena Ramírez en su obra "Leyes Fundamentales de México", independientemente de proceder posteriormente a comentar algunos aspectos interesantes de los documentos constitucionales más sobresalientes:

"Desde el año de 1808 en que apuntaron las primeras inquietudes de emancipación, hasta el año de 1867 en que se consumó el triunfo de la República, la historia de México registró un número considerable de asambleas constituyentes de instrumentos constitucionales y de planes que se proponían convocar a los primeros o modificar los segundos".

"De diverso origen y con varia fortuna, once asambleas constituyentes se reunieron en México durante esos casi sesenta años: el Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo en el año de 13; el Cangreso Constituyente de 22, dos veces convocado; la Junta Nacional Instituyente de 23, que actuó durante el tiempo en que el anterior Congreso permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 24; el Congreso ordinario erigido en Constituyente en 35; el Congreso ordinario erigido en Constituyente en 39; el Congreso Consituyente de 42; la Junta Nacional Legislativa de 43; el Congreso Constituyente de diciembre de 46 con funciones al mismo tiempo de Congreso ordinario; el Congreso Constituyente de 56. Además de las asambleas, tres individuos llegaron a asumir en sus respectivas personas, la función constituyente, así haya sido en forma provisional y con alcance limitado: Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo".

"Al periodo que se indica, corresponden catorce instrumentos constitutivos: las Bases Constitucionales de 1822 y de octubre de 1835; los Estatutos Provisionales de 23, de 53, de 56 y de 65; las Actas Constitutivas de 24 y de 47; las Constituciones de 1814, de 24, de 36, de 43 y de 57, así como la española de 1812, expedidas por las Cortes de Cádiz en las que hubo representantes de la Nueva España y que aunque efímera y parcialmente llegó a estar vigente aquí. Fueron formulados además, varios proyectos de Constitución que en condición de tales quedaron, y diversos votos particulares cuyos autores discrepaban del sentir de la mayoría. Descuellan entre los primeros el proyecto que con el título de Elementos Constitucionales elaboró Rayón en 1812, el presentado en la segunda etapa del Constituyente de 22 por un grupo de diputados que encabezaba don José del Valle, el que en 40 debía haber servido de base para discusión al Congreso erigido en Constituyente el año anterior y los dos proyectos que con el mismo fin se llevaron al conocimiento del Constituyente de 42. Entre los votos particulares figuran el de don José Fernando Ramírez, relativo al proyecto de 40; el de la minoría de la Comisión de Constitución de 42; el de don Mariano Otero en 47 y el de don Ponciano Arriaga respecto al proyecto de la Comisión de Constitución de 56".

"Si se relacionan los instrumentos constitutivos con los órganos constituyentes, se advertirá que el Congreso de Chilpancingo expidió la Constitución de Apatzingán; el Constituyente de 22, las Bases Constitucionales de febrero de ese año; la Junta Nacional Instituyente, el Reglamento Político Provisional del Imperio, de febrero de 23; el Constituyente de 24, el Acta Constitutiva y la Constitución Federal; el Constituyente de 35, las Bases para la Constitución y la Constitución de las Siete Leyes; la Junta Nacional Legislativa, la Constitución de 43, llamada de las Bases Orgánicas; el Congreso Constituyente de diciembre de 46, el Acta de Reforma de 47; el Constituyente de 56, la Constitución de 57. De las once asambleas constituyentes, sólo las ocho que se enumeran, realizaron en mayor o menor grado su tarea constitutiva; no así los constituyentes de 39, de 42 y de junio de 46. Por lo que hace a quienes ejercieron individualmente esa tarea, Santa Anna expidió en 53 las bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución; Comonfort, en 56, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana y Maximiliano en 65, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano" (1).

La panorámica general que de la agitada vida constitucional del México del siglo XIX, nos proporciona el jurista Tena Ramírez, es muy completa y por eso hemos considerado pertinente hacer tan extensa transcripción. Además, su lectura nos lleva a concluir que la inestabilidad política fue causa y efecto, de los gravísimos problemas que sufrió México durante ese siglo.

A la enumeración que antecede habrá que agregar la Constitución Federal de 1917, producto del movimiento revolucionario de 1910.

Ahora bien, a continuación procedemos al análisis de los documentos constitucionales que representan mayor interés.

1812.—La Constitución de Cádiz

El antecedente de la Carta Gaditana fue la Constitución de Bayona (1808), instrumento del que se valió Napoleón para imponer en España a la dinastía Bonaparte y expulsar a los Borbones del trono español.

En 1812, se reúnen en Cádiz las Cortes con el fin de elaborar una nueva Constitución, la cual recogió ideas de la Revolución Francesa; pero, ya no fue norma impuesta sino la expresión de un sentimiento nacional; estableció la monarquía moderada; presentó notable influencia religiosa; formuló principios sobre el funcionamiento de los tribunales y de las cortes; precisó las facultades del monarca; legisló sobre el régimen de la metrópoli y las provincias; también se ocupó de la instrucción pública y el ejército; se definió cuál era su territorio, en el cual se incluyó a la Nueva España y se determinó quiénes tenían la calidad de españoles; el Ayuntamiento quedó establecido como la forma de gobierno interior en los pueblos y provincias.

La Constitución de 1812, estuvo vigente en la Nueva España y fue

jurada aquí el 30 de septiembre de ese mismo año; posteriormente, fue derogada al volver el absolutismo con Fernando VII (4 de mayo de 1814) y restablecida en su vigencia en 1820, por el propio monarca, al resultar triunfante el movimiento liberal del coronel Riego. A las Cortes Gaditanas acudieron representantes de la Nueva España.

La Carta de Cádiz tuvo vigencia en la Nueva España; desde su expedición en 1812 hasta 1814; y de 1820 a 1821 en que se consumó la independencia.

1814.—La Constitución de Apatzingán

El antecedente de la Asamblea Constituyente de Chilpancingo, lo fue la Suprema Junta Nacional Americana instituida en la Villa de Zitácuaro el 21 de agosto de 1811 e integrada por Ignacio López Rayón, presidente; José Ma. Liceaga y José Sixto Verduzco, vocales. Fue expulsada de dicha plaza por el violento ataque de Félix Ma. Calleja, llevado a cabo el 2 de enero de 1812. A partir de esa fecha, la llamada Junta de Zitácuaro empieza un peregrinar incesante. Sus recursos son inciertos y su prestigio decrece constantemente. Inclusive, sus miembros mantenían pugnas y rivalidades internas.

"Don José Ma. Morelos, inteligencia privilegiada, percibió los graves problemas que representaban para el movimiento las rivalidades internas, así como la carencia de un grupo directivo respetado y eficaz. Obrando en consecuencia, decidió convocar a un Congreso Constituyente con el fin de que se creara la Carta Fundamental que diera base jurídica al movimiento" (2).

El 14 de septiembre de 1813, en la parroquia del pueblo de Chilpancingo, elevado al rango de ciudad bajo la denominación de Nuestra Señora de la Asunción por los insurgentes, se instala el primer Constituyente mexicano, conocido como Congreso de Anáhuac.

El Congreso de Chilpancingo, inició sus labores escuchando de labios del Caudillo su famoso manifiesto de 23 puntos, conocido como "Sentimientos de la Nación".

A continuación transcribimos una anécdota relatada por don Andrés Quintana Roo —la cual entresacamos de un estudio de Germán List Arzubide: "La persecución de la Constitución de Apatzingán—. La narración de Quintana Roo es reveladora de la forma de sentir y actuar del majestuosamente humilde 'Siervo de la Nación'."

"Era la víspera de la instalación del Congreso (se refiere al de Chilpancingo). La estancia en que estábamos (Morelos y Quintana Roo), era reducida y con un solo asiento; en una mesa de palo ardía un velón de sebo que daba una luz palpitante y cárdena. Morelos me dijo: Siéntese usted y oigame, señor licenciado, porque tengo que hablar y temo decir un despropósito; yo soy ignorante y quiero decir lo que está en mi corazón; ponga cuidado, déjeme decirle y cuando acabe, me corrige para que sólo diga cosas en razón...", yo me senté. El señor Morelos se paseaba con su chaqueta blanca y su pañuelo en la cabeza; de repente se paró frente a mí y me dijo un discurso. Entonces, a su modo, incorrecto y sembrado de modismos y aun de faltas de lenguaje, desenvolvió sus creencias sobre los derechos del hombre, división de poderes, separación de la Iglesia y el Estado, libertad de comercio y todos esos admirables conceptos que se reflejan en la Constitución de Chilpancingo y que apenas entreveía Europa misma a la luz que hicieron los relámpagos de la Revolución Francesa. Yo lo oía atónito, anegado en aquella elocuencia sencilla y grandiosa como vista de volcán; él seguía, yo me puse de pie...; estaba arrobado... Concluyó magnífico y me dijo: 'Ahora, qué dice usted'. Digo, señor... que Dios bendiga a usted (echándome en sus brazos enternecido), que no me haga caso ni que quite una sola palabra de lo que ha dicho, que es admirable..." (3).

En términos semejantes a los descritos, el Primer Congreso de Anáhuac, recibió el pensamiento de Morelos, el cual quedó plasmado en los "Sentimientos de la Nación" e influyó notablemente en la redacción definitiva de la Carta Fundamental de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814.

Al instalarse el Congreso, el movimiento de independencia se encontraba en su mejor momento. Sin embargo, las circunstancias derivadas de acontecimientos posteriores, obligaron al Congreso a un constante peregrinar. Los esfuerzos militares de Morelos se vieron entorpecidos por la necesidad de proteger a la asamblea.

La Constitución de Apatzingán establece la división de poderes; instituyó el sufragio popular, consagró garantías de igualdad, libertad, seguridad jurídica y propiedad; reconoció como única a la religión católica; abolió la esclavitud y la tortura y conformó la Declaración de Independencia.

El Decreto Constitucional, fue un notable esfuerzo de la insurgencia, representó el intento más firme por institucionalizar la revolución libertaria.

Sin embargo, careció de vigencia y la salvaguardia del Congreso significó a la postre, el fin del gran Morelos, veamos a continuación el juicio de juristas e historiadores respecto de dicho documento.

Serafín Ortiz Ramírez, en su Derecho Constitucional Mexicano, califica a la Constitución de Apatzingán en los términos siguientes:

"Documento más democrático, más liberal y más adelantado en ideas políticas, no existió en aquella época. Pero no tuvo vigencia" (4).

El ilustre constitucionalista mexicano don Manuel Herrera y Lasso, respecto de la Asamblea que dio vida a la Carta de Apatzingán, expresó lo siguiente:

"La minúscula pero 'sesquipedal' asamblea, que olvidada de su modesto origen y ya campando por sus respetos duplicaría bien pronto su número sin tomarle siquiera parecer al caudillo insurgente, empezó por declararse soberana, avasallando a Morelos..." (5).

Don Felipe Tena Ramírez, también jurista, de reconocido prestigio opina al respecto de la siguiente manera:

"La Constitución de Apatzingán, imposible de aplicarse por no existir ni gobierno ni territorio determinado sometido a ella, no tuvo otra vigencia que el desastre de Morelos" (6).

En franca oposición a los puntos de vista de Ortiz Ramírez y Tena Ramírez, el constitucionalista Antonio Martínez Báez, expone lo siguiente:

"La Constitución de Apatzingán, no se caracteriza como muchos escritores han afirmado sin fundamento, por su falta de vigencia, pues son muchos los documentos insurgentes que comprueban que sí rigió en los territorios sometidos al gobierno nacional y además, paradójicamente las leyes supremas mexicanas, al igual que las de otros países de nuestra América, más que normas jurídicas de puntual y exacto cumplimiento han sido guías programáticas, fórmulas ideales con distante vigencia o con una remota proyección al futuro" (7).

Respetables, como lo son, los puntos de vista opuestos de los destacados juristas citados, nuestra opinión se inclina en el sentido de que en caso de que se llegue a aceptar que el Decreto de Apatzingán hubiese tenido vigencia, ésta se produjo en tales circunstancias, que hacen válida la afirmación de que su vigencia fue precaria y escasamente relevante desde el punto de vista jurídico.

Su valor estriba en su importancia histórica, ya que representa la preocupación del genio militar, por dar vida institucional a la insurgencia. Lo cual, por extraña paradoja de la historia, había de tener por consecuencia la pérdida del poderío militar del ejemplar ejército que acaudillaba, su aprehensión y, posteriormente, su muerte.

A continuación veremos el juicio que varios estudiosos de la historia patria han emitido respecto de las consecuencias del Congreso de Chilpancingo.

Carlos Alvear Acevedo: "El Congreso nombró generalísimo a Morelos, pero al quedar sometido a partir de entonces a un poder civil, Morelos se halló limitado en sus posibilidades militares" (8).

Agustín Yáñez, en su discurso pronunciado en San Cristóbal Ecatepec en el CL aniversario de la muerte de Morelos, pone en la mente del Caudillo los siguientes pensamientos.

"Sobre todo pensaría en la suerte del Congreso, cuya salvaguardia le costaba la vida, pues en él cifró la fuerza incontrastable de la emancipación hecha ley en Apatzingán; sufriría una vez más las vicisitudes, las desavenencias de sus miembros..." (9).

Moisés Ochoa Campos: "Con la toma de Acapulco, el control de toda

la región suriana y la instauración del Congreso de Chilpancingo, Morelos había dado cima a su obra. Pero, a la vez, su estrella comenzó a declinar. Obligado a resguardar al Congreso, se vio impedido de seguir realizando las rápidas maniobras militares que antes lo habían coronado de éxito..." (10).

Nuestra opinión sobre la Carta de Apatzingán, "Derecho Constitucional" para la libertad de la América Hispánica, la cual fue precedida por los sentimientos de la Nación de Morelos y por el Acta de Independencia Nacional del 6 de noviembre de 1813 —se produce en el sentido de que fue un documento político progresista para su época; su vigencia, en el mejor de los casos, fue precaria; y, por último, los cuidados que el caudillo insurgente hubo de brindar a la asamblea en su peregrinar, determinaron el ocaso de los ejércitos surianos y, finalmente, el sacrificio de Morelos.

"El Congreso, después de la muerte de Morelos, llegó a Tehuacán el 6 de diciembre de 1816. Don Manuel Mier y Terán no toleró las inconsecuencias de los congresistas y disolvió la Asamblea el día 15 del mismo mes y año. Creándose en su lugar, una Comisión Ejecutiva integrada por el propio Mier y Terán, Alas y Cumplido".

"Dicho cuerpo colegiado nunca llegó a tener ascendiente, ni logró unir a la insurgencia dispersa" (11).

1821.—El Plan de Iguala y Los Tratados de Córdoba

A la muerte de Morelos y los principales caudillos (Matamoros, Galeana, Miguel Bravo, Ignacio Ayala), el movimiento insurgente declinó y se dispersó, pero, no se extinguió: don Guadalupe Victoria, continuó la lucha hasta la consumación de la independencia en Veracruz; los Mier y Terán fueron vencidos por Bracho y se indultaron; Pedro Moreno y Francisco Javier Mina, perdieron sus vidas en las acciones del Fuerte del Sombrero y Venadito, Moreno murió peleando y Mina fue fusilado.

En el sur: Bravo fue aprehendido por Armijo, quien le salvó la vida; Pablo Galeana, luchó hasta el triunfo insurgente en la región de Zacatula; Alvarez y Ascencio en la Costa Grande y Tierra Caliente, todos bajo las órdenes de Vicente Guerrero, el cual recibió de don José Ma. Morelos, el 16 de septiembre de 1814, el grado de general y la comisión de sostener la revolución en el sur.

Guerrero, trató de organizar sólidamente al movimiento insurgente y al efecto promovió la creación del Gobierno Provisional Mexicano de las Provincias de Poniente, el cual quedó radicado en la Hacienda de las Balsas.

En "Las Juntas de la Profesa", promovidas por Monteagudo con la anuencia del virrey Apodaca, se decidió precipitar la independencia para poder conservar los privilegios de los españoles de México, amenazados

por el movimiento liberal de 1820, encabezado por don Rafael del Riego, el cual concluyó por obligar a Fernando VII a jurar la Constitución de Cádiz. Inclusive, se rumoreó que el monarca se trasladaría con su corte a suelo mexicano.

El plan de la Profesa, consistía en aniquilar a los insurgentes y proclamar la independencia, en forma tal que quedara garantizado el régimen de privilegios para los españoles.

El virrey Apodaca, nombró a Iturbide comandante en el Sur, para aniquilar a Guerrero y cumplir con los propósitos de los conjurados de la Profesa.

Sin embargo, Iturbide, ante la imposibilidad de vencer a los guerrilleros surianos, prefirió pactar con ellos y satisfacer sus personales ambiciones.

Los días 14 y 16 de febrero de 1821, cerca de Chilpancingo, en la hacienda de Mazatlán, se reunieron los representantes de Guerrero e Iturbide y elaboraron el llamado Plan de Mazatlán.

"En el mencionado Plan se señaló que don Vicente Guerrero, insobornable, solamente aceptaría entrevistarse con Iturbide si éste declaraba previamente su adhesión a la causa de la independencia, en el entendido de que únicamente bajo esa base, se unirían las fuerzas de ambos".

"Al fin, el 5 de febrero de 1821, don Vicente Guerrero se entrevistó con Iturbide en un lugar denominado Atempa cerca de Tepecoacuilco. En Iguala se formuló el plan que lleva el nombre de dicha población, el cual viene a ser la proclamación de la independencia" (12).

Traicionados, por Iturbide, los conjurados de la Profesa enviaron a Armijo con órdenes de abatir al Ejército Trigarante llamado así porque luchaba por tres principios fundamentales: independencia, religión y unión.

Ya era tarde, las fuerzas unidas de Iturbide y Guerrero, hicieron su entrada triunfal a la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821. La independencia estaba consumada.

"En tanto que la Constitución de Apatzingán rompía completamente con el Gobierno de la Metrópoli y creaba un Gobierno enteramente nacional, el Plan de Iguala dio marcha atrás. Este plan, que juraron Iturbide y Guerrero, contenía una cláusula de obediencia a Fernando VII" (13).

Los Tratados de Córdoba, firmados por Iturbide y O'Donojú, reformaron el Plan de Iguala y dieron origen al llamado Primer Imperio.

"A falta de Fernando VII a quien reconocían por emperador 'en virtud del juramento de fidelidad que le tiene prestado la nación', llamaban sucesivamente al trono a alguno de los tres 'serenísimos infantes' de España en el orden en que se les enumeraba y en caso de negativa suya, al que designaren las Cortes".

"Entretanto, el poder público quedaba confiado a una 'junta provisional gubernativa', cuyos treinta y ocho miembros fueron nombrados por Iturbide de acuerdo con O'Donojú, la que debería ejercer su encargo 'conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se opusiere al Plan de Iguala' y cuidando 'de que todas las ramas del Estado quedasen sin alternativa alguna'." (13).

La Junta designó a la Regencia, integrada por cinco miembros, y en ella recayó el Poder Ejecutivo. En tanto que el Legislativo se lo reservó para sí la propia Junta, la cual recién instalada produjo el Acta de Independencia del Imperio Mexicano.

Se convocó al Congreso Constituyente, el cual se autodesignó soberano y sus miembros se dieron a sí mismos el título de majestades y ante la falta de Fernando VII o de alguno de los "serenísimos infantes", erigieron en emperador a Agustín de Iturbide, después de un motín callejero.

Posteriormente, el propio Congreso Constituyente, celoso del emperador, inició una campaña contraria a la política de Iturbide.

En tales circunstancias la Asamblea Constituyente fue disuelta por el emperador en octumbre de 1822 y convocada nuevamente en marzo siguiente para conocer de la abdicación de Agustín I. Durante el tiempo en que estuvo disuelto el Congreso, funcionó la Junta Instituyente, designada por el mismo Iturbide, la cual formuló las Bases Orgánicas, de 22 de noviembre de 1822.

Poco después de su reinstalación, el Congreso, calificó de ilegales todos los actos del efímero imperio de Iturbide y desconoció al Plan de Iguala y a los Tratados de Córdoba, se alejó de la forma de gobierno monárquico y adoptó la republicana.

En su magistral estilo, don Emilio Rabasa, describe los sucesos de la época en la forma siguiente:

"Cinco meses después tocó su turno de desprestigio a la autoridad fundada en la fuerza. Una revolución rápida como pocas, sin grandes esfuerzos ni notables hechos de armas, casi sin encontrar resistencias, dio al traste con el principio y lanzó al emperador del territorio nacional. En menos de un año, los pueblos habían perdido la fe en el derecho y el respeto a la fuerza y con la eficacia de las lecciones de la experiencia habían aprendido a burlarse de las promesas del uno y a despreciar las amenazas del otro. El Congreso disuelto volvió a reunirse y él que había declarado emperador a Iturbide por setenta y siete votos, contra quince, declaró tan pronto como reasumió sus funciones, que el gobierno imperial era obra de la fuerza y que eran nulos todos los actos".

"No habían de espararse mucho tiempo las consecuencias de tales sucesos; por todas partes cundió un sentimiento que debió ser mezcla de desconfianza y codicia entre los grupos, bien reducidos en cada provincia, de los hombres capacitados para intervenir en los negocios públicos. Varias provincias, una tras otra, declaraban su independencia; otros amenazaban proclamarla; la mayor parte exigían del mal sostenido poder del

centro, el establecimiento de la República Federal y de tal suerte apremiaron al Congreso, que éste, no obstante haber convocado ya a elecciones de un nuevo Constituyente, se vio constreñido a manifestar a la nación en una orden dictada en altas horas de la noche, que aunque ya sin poderes para dar leyes constitucionales, votaba por la institución de la República Federal" (14).

Fray Servando Teresa de Mier, encabezó a una comisión con el consentimiento del Congreso, la cual formuló el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana, mismo que fue presentado a la Asamblea Constituyente el 18 de mayo de 1823. Dicho plan no llegó a discutirse.

1824.—Primera Constitución Federal de la República Mexicana

Las circunstancias eran muy graves, las provincias de la antigua Nueva España iniciaban movimientos separatistas o pugnaban por el federalismo.

Era de urgencia inaplazable salvaguardar la unión de la nación recientemente emancipada.

En tales circunstancias, el Congreso expidió el proyecto de Bases Constitucionales, redactado por Ramos Arizpe en solamente tres días, el cual circuló en breve término; el Acta Constitutiva se expidió poco después. Este documento sirvió de base, fue un anticipo de la Constitución Federal que el Constituyente dio a la nación en octubre de 1824.

Respecto del Acta Constitutiva, don Felipe Tena Ramírez, externa el siguiente juicio:

"Y, sin embargo, hay que señalar al Acta dos virtudes que no son de la Constitución: su brevedad y su buena redacción. En un estilo sobrio, desusado dentro del énfasis de la época, en fórmulas que por claras y exactas ha conservado nuestro derecho posterior, el Acta ofrece los lineamientos precisos de una estructura constitucional. Por eso decía Alamán, que el Acta 'debió haber sido la constitución de la República, pues contenía las bases fundamentales del gobierno, dejando todo lo concerniente a su ejecución para establecerlo por leyes, cuya variación no hubiere estado sujeta a las mismas formas requeridas para modificar aquélla, la que habría sido de esta manera más subsistente, facilitándose su observancia por las mejoras que sin tocar en sus partes esenciales, podían haberse introducido en las accesorias'." (15).

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fue expedida el último día de enero de 1824. Su discusión se inició el 3 de diciembre del año inmediatamente anterior.

El Congreso Constituyente inició sus trabajos el primer día de abril de 1824 y aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 3 de octubre del mismo año.

La Carta del 24 presenta interesantes aspectos entre los cuales cabe destacar los siguientes:

Se ratifica la declaración de independencia.—Se establece como forma de gobierno la república representativa, popular, federal.

En el último título "De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva" se previno: Que las iniciativas de reformas a la Constitución deberían ser estudiadas por el Congreso en funciones, pero las mismas no podrían ser aprobadas sino por el próximo Poder Legislativo: la Constitución no podría ser reformada sino hasta el año de 1830 y sus principios básicos, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes: "jamás" podrían ser modificados.

La Carta Magna Federal de 1824, permaneció en vigor hasta 1835, cabe mencionar que a partir de 1826 hubo abundantes iniciativas para reformar algunos de sus preceptos, de las cuales ninguna prosperó.

A los autores de la Carta de 1824 se les ha calificado en diversas formas por los estudiosos de nuestro derecho e historia. En nuestra opinión, esos hombres, los constituyenes de 1824, tienen el mérito indiscutible de haber captado las inquietudes del momento, produciendo un documento (inspirado en las Constituciones de los Estados Unidos de América y, en menor grado, la de Cádiz) con un notable grado de asimilación del federalismo norteamericano.

Sin embargo, la situación de hecho no correspondía al texto jurídico. Una "inexistente confederación", no puede originar una federación tal y como lo demuestra don Manuel Herrera y Lasso, en la forma siguiente:

"Pero, aún dando valor y eficacia —de las que por cierto carecen— a las declaraciones de independencia de algunos Estados, a la irregular resolución de 12 de junio de 1823 y a la más irregular de 8 de enero de 1824; y, aún suponiendo, por tanto, que las Provincias se hubieran convertido de hecho en Estados antes del Acta Constitutiva (que en este caso no las habría creado sino reconocido como tales) resulta inaceptable del todo, el artificio de describir el pacto de confederación en la reunión misma de un congreso cuyos diputados, elegidos sobre la base de población y con designación arbitraria de las Provincias electorales, no representaban a éstas como unidades políticas iguales, sino al conjunto de la Nación como pueblo. Y salta a la vista que, por el empeño de calcar nuestra vida constitucional sobre la de Norteamérica, se dan proporciones exageradas a lo que más que sentimiento era presentimiento de independencia local y afán de notoriedad por parte de las políticas de provincia".

"Y que no es verdad la preexistencia de los Estados —y menos confederados— lo demuestran por una parte, el hecho de no coincidir ni su número ni su integración territorial, tales como figuran en el Acta, con los de las Providencias y, por otra, el esfuerzo persistente de todas aquellas que, apenas derribado el trono, empiezan a hacer presión sobre el Congreso en favor del federalismo. ¿Cómo podría creerse que las Provincias,

ansiosas de federación, se hubieran preocupado primero por confederarse?... Para eso sería necesario admitir que el camino seguido por los Estados Unidos del Norte y por Suiza es el único que conduce a la federación y que, sabedores de ello nuestras Provincias, quisieron plegarse a las exigencias de esta ley de la evaluación política: cosas ambas, históricamente falsas y sociológicamente absurdas" (16).

Si por federalismo hemos de entender el proceso histórico por virtud del cual Estados independientes se unen entre sí, para integrar uno nuevo que los agrupa, en una sola entidad político-jurídica, debemos reconocer que la Constitución del 24 creó un federalismo ficticio, carente de sustentación histórica.

Por último, conviene hacer resaltar que el bicamarismo (garantía de equilibrio en el poder legislativo), establecido en la Carta de 24 desapareció, inexplicablemente, en constituciones posteriores como el el caso de la de 1857. En igual forma, vale la pena señalar, que al Poder Judicial Federal, no se le señaló facultad alguna que implicase control de la legalidad.

Es curioso señalar que el movimiento que dio origen al federalismo fue iniciado por un personaje que seguramente desconocía la naturaleza de tal sistema, Antonio López de Santa Anna.

No obstante lo anterior, no es posible escatimar mérito a los autores de la Constitución de 24, quienes en circunstancias adversas, dieron vida a un documento político bien informado de su modelo, la Constitución de los Estados Unidos de América.

Como antes se ha dicho, la Constitución de 1824, tuvo vigencia hasta diciembre de 1835. Durante el tiempo en que estuvo en vigor, la lucha de facciones irreconciliables fue ininterrumpida.

Los conservadores pugnaban por principios radicalmente opuestos a los de los liberales. Entre otras cosas, el partido conservador pretendía afanosamente la desaparición del federalismo.

En México, durante los años de 1824 a 1836, los acontecimientos se producían en forma asombrosa; pero, cobró relieves peculiares en el año de 1833 cuando la administración del primer gobierno de Gómez Farías, escuchemos lo expuesto sobre esta singular época por el historiador Jorge Flores.

"No hay en la historia política de México un episodio de perfiles tan claros y vigorosos, ni que despierte interés más apasionado que el que se conoce por el nombre de primer gobierno de Gómez Farías o Reforma del año 33. Lo que tuvo de breve y de fugaz, tuvo también de trascendente en los futuros destinos nacionales; prueba de esto lo percibimos en el odio y saña que le dispensan todavía autores de libros que atañen a la historia de México. Y no es que les falte razón en ello. Habiendo sido el punto de partida de una vasta y prolongada acción revolucionaria dirigida a transformar la vida económica y social del país; destruyendo de paso viejo y arraigados privilegios; y arrancando el poder político de manos de una oligarquía poderosa, para depositarlo en las de otros grupos sociales. Fácil es comprender que su recuerdo provoque los más amargos resentimientos. Pero así como esas tempestades que súbitamente descargan su terrible fuerza sobre la tierra, la iluminan al fulgor de los relámpagos, y acaban por purificar el ambiente enrarecido; así este extraño capítulo de la historia nacional interrumpe un relato monótono y deprimente, en donde sólo se habla, a partir del año de 1821, de impotencia, desorden y miseria moral, para descubrirnos un escenario en el que por primera vez actúan hombres en traje civil, empeñados en construir una Nación, organizar un Estado, dar vida a una nacionalidad, sin otras armas que el talento, la voluntad y la energía. Este puñado de hombres selectos, esta minoría batalladora, tuvo un cerebro: José María Luis Mora y un brazo ejecutor: Valentín Gómez Farías" (17).

Efectivamente, la administración de Gómez Farías (vicepresidente en funciones de Jefe del Ejecutivo, por licencia del titular, Antonio López de Santa Anna), tomó medidas radicales en materia eclesiástica y militar.

Las consecuencias no se hicieron esperar, las clases afectadas en sus privilegios agrupados en el partido conservador y el grupo moderado del grupo liberal, reaccionaron violentamente en contra del grupo progresista.

Santa Anna, volvió de su retiro en Manga de Clavo, despidió a Gómez Farías y detuvo la aplicación de las reformas iniciadas por el vicepresidente.

En esa época, además de los graves problemas internos la nación mexicana tuvo que afrontar la guerra de Texas de tan funestos resultados a la postre.

En ese ambiente el Congreso Federal inició sus sesiones el 4 de enero de 1850, la mayoría de los representantes tenían poderes para reformar la Carta Magna de 1824, con la única limitación de no modificar la forma de Gobierno establecida en el artículo 171 de ese Código Político. Es decir, el Congreso, en uso de facultades "extraconstitucionales" no podía alterar la forma federativa, a pesar del tiempo de los conservadores que pugnaban por el sistema centralista.

El 16 de junio de 1835, las Cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones, Santa Anna, ausente por licencia, entrega el Poder Ejecutivo a Barragán, el cual pidió a los representantes populares que tuvieran en cuenta las solicitudes de algunos pueblos por establecer el sistema centralista. Como consecuencia, una comisión del Congreso revisó dichas solicitudes y propuso en primer término que la Asamblea se erigiera en constituyente.

Otra comisión, nombrada por el Congreso, e integrada por José Ignacio de Anzorena, Miguel Valentín, José María Cuevas, Francisco Manuel Sánchez de Tagle y Antonio Pacheco Leal, influida por los juicios y opinio-

nes de Lucas Alamán, presentó un proyecto de Bases Constitucionales, el cual fue brevemente discutido por el Congreso y aprobado el día 2 de octubre de 1835; ya aprobado el documento que nos ocupa se convirtió en ley constitutiva bajo el título de "Bases para la nueva Constitución" con lo cual concluyó la primera etapa del federalismo mexicano.

Posteriormente, el llamado Congreso Constituyente inició sus trabajos y produjo un texto constitucional dividido en siete estatutos, razón por la cual a dicha primer constitución centralista se le conoció como la Constitución de las Siete Leyes.

Entre las instituciones creadas por la Constitución de 1836, destaca especialmente la del Supremo Poder Conservador.

El nombre lo dice todo, dicho poder "supremo" se depositaba mediante un complicadísimo sistema en cinco personas y sus facultades eran prácticamente dictatoriales, lo cual, como era de esperarse, no fue del agrado del general Santa Anna, quien no veía con agrado la existencia de un poder supervisor de los actos del poder ejecutivo.

Los títulos que abarcaba la Constitución de las Siete Leyes eran los siguientes:

Primera: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

Segunda: Supremo Poder Conservador.

Tercera: Poder legislativo y formación de las leyes: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

Cuarta: Supremo Poder Ejecutivo. Consejo de Gobierno y Ministerios.

Quinta: Poder Judicial de la República Mexicana.

Sexta: División del territorio y gobierno de sus pueblos.

Séptima: Reforma de la Constitución.

Son muchos los comentarios que se han producido en torno a las llamadas Siete Leyes. la mayor parte de ellos, las denigran y tachan de espurias. Sin embargo, conviene mencionar algunas de sus características más peculiares.

Queda abolido el sistema federal y se establece el republicano, democrático y central. Consecuentemente los Estados dejan de serlo y se convierten en Departamentos, prácticamente sometidos a las autoridades centrales.

De entre las autoridades centrales destaca el Supremo Poder Conservador, el cual solamente respondía de sus actos ante Dios y la opinión pública, y sus miembros por ningún motivo podían ser juzgados o reconvenidos por sus opiniones.

Consecuencia de lo anterior, es que dicho órgano tuviera facultades casi omnímodas ya que estaba facultado para: dictar nulidades respecto de las actas propias de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; declarar incapacitado al Presidente de la República y obligarlo a remover a todos

sus ministros; suspender las sesiones del Congreso y aun las audiencias de la Suprema Corte.

Pero no solamente el Supremo Poder Conservador, "integrado por cinco individuos que solamente respondían de sus actos ante Dios", era el único desacierto de las "Leyes" que nos ocupan, había también otras disposiciones verdaderamente inaceptables, por ejemplo la que prevenía que solamente al Congreso general tocaba resolver las dudas de interpretación de los artículos constitucionales.

"Con esta Constiutción, claro que nadie quedó conforme, ni el mismo Santa Anna, manifestándose esta inconformidad con pronunciamientos y revueltas y el 10 de junio de 1842 se instaló el cuarto Congreso Constituyente que formuló un tercer proyecto de transacción en un sistema de gobierno centralista y otro liberal. Pero como tampoco este Congreso llenó las aspiraciones de Santa Anna, lo disolvió" (18).

Conviene consignar que el propio Supremo Poder Conservador promovió una reforma a las Siete Leyes, en 1840, no obstante que Ley Séptima lo prohibía expresamente. Igualmente, en 1842, se promovieron dos proyectos de constitución.

El propio Santa Anna, "para quien todas las constituciones resultaban estrechas" designó bajo el nombre de Junta Nacional Legislativa al Quinto Congreso Constituyente, del cual emanaron las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Este documento constitucional presentó las siguientes características fundamentales.

Continuó el sistema republicano, representativo popular y centralista; estableció los límites del territorio nacional y fijó las bases para su división en departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades; estableció que el poder público radicaba esencialmente en la Nación y que se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, asimismo, instauró nuevamente la intolerancia religiosa al no aceptar más que el credo católico con exclusión de cualquier otro.

Crea un sistema para precisar la atribución de la nacionalidad y la ciudadanía mexicana fijando sus derechos y obligaciones, asimismo establece diversos derechos fundamentales del hombre.

Establece un Poder Legislativo denominado Congreso, dividido en dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados y establece una Diputación Permanente.

El Poder Ejecutivo queda depositado en una sola persona, denominado Presidente de la República, para auxiliar al Ejecutivo se crearon cuatro ministerios y un Consejo de Gobierno.

El Poder Judicial se depositó en una Suprema Corte de Justicia y tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos; además, existían una Corte Marcial y un Tribunal para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Se abrió lo relativo al Gobierno de los Departamentos, los Gobernadores y la Administración de Justicia en los mismos.

Por último, se destinaron sendos títulos o materias tales como el Poder Electoral; Disposiciones Generales sobre Administración de Justicia; Hacienda Pública y a la observancia y Reforma de las Bases mediante un sistema flexible para efectuar estas últimas.

"Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el periodo más turbulento de la historia de México. Lejos de atacar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno" (19).

BIBLIOGRAFÍA

1. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1957". Editorial Porrúa. 1957. Nota Preliminar, págs. VII y VIII.
2. Oropeza S., Mauricio. "El Ejército Libertador del Sur". Cuadernos de Lectura Popular, S.E.P. Editorial Oasis. México 1969, pág. 66.
3. List Arzubide, Germán. "La Persecución de la Constitución de Apatzingán". Memoria del Symposium Nacional de Historia sobre la Constitución de Apatzingán. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México 1965, pág. 781.
4. Ortiz Ramírez, Serafín. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Cultura, T. 6., S.A. México 1961, pág. 76.
5. Herrera y Lasso, Manuel. "Estudios Constitucionales". Editorial Polis. México 1940, pág. 10.
6. Tena Ramírez, Felipe. "México y sus Constituciones". Editorial Polis. México 1937.
7. Martínez Báez, Antonio. "Evolución Histórica de la Educación al través de las Constituciones Políticas de México". Periódico Diario "EL DÍA". Edición del día sábado 28 de junio de 1969. México, 1969.
8. Alvear Acevedo, Carlos. Historia de México. Editorial Jus. Quinta Edición. México 1967, pág. 189.
9. Yáñez, Agustín. "Morelos. Trasunto de la Grandeza Mexicana". Discurso pronunciado en San Cristóbal Ecatepec el 22 de diciembre de 1965. Edición privada. México, 1966, pág. 67.
10. Ochoa, Campos, Moisés. "Historia del Estado de Guerrreo". Editorial Porrúa. México 1968, pág. 128.
11. Oropeza S., Mauricio. "El Ejército Libertador del Sur". Cuadernos de Lectura Popular. S.E.P. Editorial Oasis. México 1969, págs. 91 y 92.
12. Ortiz Ramírez, Serafín. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Cultura, T. 6, S.A. México 1961, pág. 76.
13. Herrera y Lasso, Manuel. "Estudios Constitucionales". Editorial Polis. México 1940, págs. 15 y 16.
14. Rabasa, Emilio. "La Constitución y la Dictadura". Editorial Porrúa. México 1956, pág. 6.
15. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Editorial Polis. México 1937, págs. 105 y 106.

16. Herrera y Lasso, Manuel. "Estudios Constitucionales". Editorial Polis. México 1940, págs. 42 y 43.
17. Flores D., Jorge. "JOSÉ MARÍA LUIS MORA" — Un constructor de México". Archivo histórico diplomático mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1963, págs. 22 y 23.
18. Ortiz Ramírez, Serafín. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Cultura, T. 6, S.A. México 1961, págs. 82 y 83.
19. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Editorial Porrúa, S. A. México 1957, pág. 404.

LAS GARANTÍAS EN LOS CONTRATOS DE CRÉDITO

JOSETTE SERRATO COMBE

El origen etimológico de la palabra crédito es de la palabra latina "creditum", que significa tener confianza, creer en algo. El sentido usual de la palabra es el que atribuye confianza y respeto que inspira una persona por algún hecho o circunstancia: sus virtudes, sus conocimientos o incluso por su posición económica.

Desde un punto de vista jurídico, el crédito, o mejor dicho el derecho de crédito, representa el aspecto activo de la relación obligatoria; o sea, la facultad jurídica de un sujeto de exigir de otro una determinada prestación. Como tal, el derecho de crédito no hace referencia alguna al motivo determinante del mismo, puede surgir de multitud de circunstancias: del cumplimiento o incumplimiento del contrato, de un acto ilícito civil, o como consecuencia de un acto ilícito penal.

Un último significado, dentro del contexto económico es el que, en los términos del tratadista Rodríguez y Rodríguez[1] "implica una operación *do ut des,* en la que el *do* es actual y el *des* ha de efectuarse en un segundo tiempo, separado del primero por un término más o menos largo".

Concretamente, dentro del derecho mercantil la operación de crédito significa una entrega en un primer momento por parte del acreedor al deudor de ciertos bienes, y una retransmisión en un segundo tiempo, del deudor al acreedor. Esta separación de las entregas en el tiempo, el plazo o término constituye un dato esencial de esta operación.

Toda operación de crédito constituye una obligación a término; pero no puede afirmarse que lo inverso sea verdadero. Se requiere, por tanto, un elemento más, que es la confianza, la fiducia; para que una operación de crédito pueda llevarse a cabo, se requiere que el acreedor tenga confianza en la capacidad de prestación de otro, en la posibilidad o voluntad y solvencia de un individuo.

Sin embargo, este factor de confianza existe en otros actos jurídicos, como ocurre con el mandato, la prenda, el mutuo, inclusive en determinadas operaciones de crédito; éste puede celebrarse sin que las partes se conozcan, en atención a las seguridades que se presten; la nota característica, distintiva, que hace que una operación de crédito sea eso, y no otra cosa, es la transmisión actual de propiedad por el acreedor en favor

[1] Rodríguez y Rodríguez, *Derecho Bancario,* pág. 13.

del deudor del bien material del contrato; y la contraprestación significa la entrega posterior, en propiedad del mismo bien.

De lo anterior se deduce que, para que la operación de crédito pueda llevarse a cabo, se requiere que tenga por objeto bienes intercambiables de la misma especie, fungibles en el sentido jurídico de este término; por otra parte, que es una operación onerosa y no gratuita, pues de otra suerte se estaría frente a una donación.

Con estos elementos puede definirse la operación de crédito como una transmisión de propiedad de bienes fungibles por el acreedor en favor del deudor, en virtud de la confianza que el primero deposita en el segundo; transcurrido el término fijado, el deudor reintegrará bienes de la misma especie al acreedor, entregando asimismo la contrapartida estipulada.

Definida la confianza como uno de los elementos distintivos de la operación de crédito, es necesario aclarar sin lugar a dudas que, es éste un elemento con características subjetivas: se deposita confianza en alguien en razón de circunstancias y con base en consideraciones concretas; pero la apreciación de éstas se desarrolla enteramente dentro de la esfera particular de cada individuo. Precisamente por esta circunstancia subjetiva, y por la imposibilidad de confiar, absolutamente y sin reservas en otro, se recurre a mecanismos o sistemas que aseguren al acreedor el cumplimiento de la obligación del deudor, o sea, el acreedor toma las providencias necesarias para poder tener la seguridad de que su contraparte le entregará lo pactado, y recibirá lo estipulado: se trata de la garantía.

Consecuentemente puede afirmarse que la operación de crédito se lleva a cabo en función de un elemento subjetivo que es la confianza propiamente dicha, y un elemento objetivo: la garantía.

La importancia que ha adquirido la garantía en el desarrollo económico actual es tal que puede afirmarse que es uno de los factores que determinan la voluntad del acreedor en la operación de crédito.

El presente estudio tiene por objeto pues, destacar su importancia y distinguir las variantes que puede asumir en nuestra legislación que, en razón de la trascendencia ya apuntada, es el elemento que distingue unas operaciones de crédito de otras.

Si se parte del concepto de garantía enunciado en párrafos anteriores, encontramos que las operaciones de crédito pueden celebrarse principalmente de dos formas distintas: [2]

[2] Con y sin garantía, señala Miguel Acosta Romero. *Derecho Bancario*, págs. 302 y 303. Distinción que discrepa con la sostenida en este estudio, que señala que en los créditos "sin garantía", la operación se celebra precisamente en atención a alguna característica especial del acreditado y que determina que la operación se lleve a cabo: puede afirmarse que esto es lo que constituye la garantía.

A. Con garantía de bienes (real)
B. Con garantía sin bienes (personal).[3]

La distinción se establece en razón del sistema elegido para garantizar la operación. En el primer caso, se da en garantía algún bien, objeto material; se suspende o limita en tanto dure la vigencia de la operación y se liquide el crédito concertado, su circulación y la posibilidad de enajenarse, gravarse, o cualquier acto mediante el cual pueda disponerse dicho bien. En el segundo caso, la garantía consiste en alguna cualidad inherente a la persona que tiene la calidad de acreditado. En el primer caso, la posibilidad de ejecución en caso de incumplimiento del acreditado es más directa, más rápida, puesto que participa de la naturaleza real del bien dado en garantía; en el segundo grupo, el crédito se asegura con la calidad personal del garante, sin que se señale específicamente un bien u objeto determinado.

Las diferentes clases de garantía del primer grupo (garantías reales) son:

Refaccionaria.
De Habilitación o Avío.
Hipoteca.
Hipoteca industrial.
Prenda.
Fiduciaria.
Garantía de ingresos públicos.

Pertenecen a las garantías personales:

Deudor solidario.
Aval.
Fianza.
Garantía del Gobierno Federal.

La naturaleza, objeto y características de estas distintas formas de garantía de operaciones de crédito se detallan a continuación.

GARANTÍAS REALES

Refaccionaria

El Artículo 323 de la LGTOC [4] define al contrato de crédito refaccionario como aquel por virtud del cual:

[3] La distinción apuntada se apoya en el Art. 298 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que establece que la apertura de crédito (que es la operación de crédito "general"), puede ser pactada con garantía personal o real.

[4] Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

"el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito precisamente en la adquisición de aperos, instrumentos útiles de labranza, abonos, ganado o animales de cría en la realización de plantaciones o cultivos cíclicos o permanentes; en la apertura de tierras para el cultivo, en la compra o instalación de maquinarias y en la construcción, organización de obras materias necesarias para el fomento de la empresa del acreditado". Añade que "podrá pactarse también en este contrato, que parte del importe del crédito se destine a cubrir las responsabilidades fiscales que pesen sobre la empresa o bienes del acreditado y asegurar que parte de ese importe se obligue a pagar los adeudos en que hubiere incurrido el acreditado por gastos de explotación o por la compra de los bienes muebles o inmuebles que antes se mencionan, siempre que los actos en operaciones de que proceden tales adeudos hayan tenido lugar dentro del año anterior a la fecha del contrato".

A continuación el artículo 324 indica que la garantía se constituirá simultánea o separadamente con las fincas, construcciones, edificios, maquinarias, aperos, instrumentos, muebles y útiles, y con los frutos o productos futuros pendientes o ya obtenidos, de la empresa a cuyo fomento haya sido destinado el préstamo.

Por su parte, el artículo 326 detalla en cuatro fracciones los requisitos que debe contener el contrato de crédito refaccionario o por habilitación o avío, en los siguientes términos:

"Artículo 326.—Los contratos de crédito refaccionario o de habilitación o avío:

I. Expresarán el objeto de la operación, la duración y la forma en que el beneficiario podrá disponer del crédito materia del contrato.
II. Fijarán, con toda precisión, *los bienes que se afecten en garantía,* y señalarán los demás términos y condiciones del contrato.
III. Se consignarán en contrato privado, que se firmará por triplicado, ante dos testigos conocidos y se ratificarán ante el encargado del Registro Público de que habla la fracción IV.
IV. Serán inscritos en el Registro de Hipotecas que corresponda, según la ubicación de los bienes afectos en garantía, o en el Registro de Comercio respectivo, cuando en la garantía no se incluya la de bienes inmuebles".

Los contratos de habilitación o refacción no surtirán efectos contra tercero, sino desde la fecha y hora de su inscripción en el Registro.

A estos requisitos, en el caso de los contratos de refacción o avío celebrados por las Instituciones y Organizaciones auxiliares de crédito, la LGICOA [5] especifica que dichos contratos:

[5] Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Artículo 125.—Los contratos de refacción o avío que celebran las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito, se ajustarán a lo dispuesto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y a las siguientes reglas especiales:

I. ...
II. Sin satisfacer más formalidades que las señaladas en la fracción anterior, se podrán establecer garantías reales sobre bienes muebles o inmuebles, *además* de los que constituyen *la garantía propia de estos créditos,* o sobre la unidad industrial agrícola o ganadera con las características que se mencionan en el artículo 124.
III. ...
IV. ...
V. ...

Establece el Artículo 332 de la LGTOC que la garantía que se constituya por préstamos refaccionarios sobre fincas, construcciones, edificios y muebles inmovilizados, comprenderá:

I. El terreno constitutivo del predio.
II. Los edificios y cualesquiera otras construcciones existentes al tiempo de hacerse el préstamo, o edificados con posterioridad a él.
III. Las accesiones y mejoras permanentes.
IV. Los muebles inmovilizados y los animales fijados en el documento en que se consigne el préstamo, como pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de ganaderías; y
V. La indemnización eventual que se obtenga por seguro en caso de destrucción de los bienes dichos.

Es importante destacar que la naturaleza específica del destino del crédito y la garantía que se establece, determina la preferencia para el pago del crédito del acreedor; al respecto, señala el Artículo 333 de la LGTOC que: "en virtud de la garantía a que se refiere al Artículo anterior, el acreedor tendrá derecho de preferencia para el pago de su crédito *con el producto de los bienes gravados sobre todos los demás acreedores del deudor,* con excepción de los llamados de dominio y de los acreedores por créditos hipotecarios inscritos con anterioridad.

La preferencia que en este artículo se establece, no se extinguirá por el hecho de pasar los bienes gravados a poder de tercero, cualquiera que sea la causa de la traslación de dominio".

El Artículo 328 de la LGTOC indica al respecto que los créditos refac-

cionarios debidamente registrados se pagarán con preferencia a los hipotecarios inscritos con posterioridad.

De lo anterior, se desprende que el contrato de refacción tiene como características:

a) El destino del crédito, delimitado a la adquisición de determinados bienes, a cubrir pagos específicos, o a la ejecución de obras.
b) La garantía se constituye por disposición de la Ley, en los términos del Artículo 324 citado.
c) Su formalización (contrato privado cuando lo celebren personas que no sean instituciones nacionales de crédito, según el Artículo 326, Frac. III de la LGTOC; y privado o público, según convenga a las partes, cuando una de las partes es institución de crédito, según lo establece el artículo 125, frac. I de la LGICOA), y Registro.
d) La preferencia del acreedor en el pago, en razón de la garantía.[6]

Destaca en este contrato el papel predominante de la garantía. En efecto, la especial naturaleza de ésta determina la preferencia para el pago de su crédito sobre todos los demás acreedores del deudor, inclusive en el caso de que los bienes gravados pasen a poder de un tercero.

Por esta razón, reviste importancia especial la necesidad de detallar con toda precisión, en los contratos respectivos, los bienes afectos en garantía, obligación establecida en el Artículo 326 de la LGTOC.

Avío

El Artículo 321 de la LGTOC establece que en virtud del crédito de avío o habilitación, el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito precisamente en la adquisición de materias primas y materiales y en el pago de los jornales, salarios y gastos directos de explotación indispensables para los fines de su empresa. En cuanto a la garantía, específica del Art. 322 del propio ordenamiento que estos créditos estarán garantizados con las materias primas y materiales adquiridos, y con los frutos, productos o artefactos que se obtengan con el crédito, aunque sean éstos futuros o pendientes.

Son aplicables al crédito de habilitación los Artículos 325, 326 (relativo al contenido del contrato), 327 (obligaciones de vigilar el destino del crédito por parte del acreedor), 328 (preferencia en el pago y la prenda puede quedar en poder del acreedor), 330 (reivindicación contra quienes hayan adquirido los bienes).[7] De los preceptos enunciados, se desprende que el crédito de avío:

a) Se destina a adquirir o pagar bienes de explotación indispensables para los fines de la empresa.
b) La garantía se constituye sobre dichos bienes por disposición de la Ley.
c) Su formalización es igual a la del crédito refaccionario.
d) La preferencia en el pago, en un grado superior al refaccionario: en efecto, el artículo 328 establece que se pagarán con preferencia a los refaccionarios y ambos con preferencia a los hipotecarios inscritos con posterioridad.

Son aplicables asimismo, las mismas disposiciones relativas a la prenda, en caso de inscripción del contrato, señalados para el crédito refaccionario.

Hipoteca

La hipoteca se define por el Código Civil (Art. 2893) como una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley; disposición que puede aplicarse al Derecho Mercantil, en virtud de la supletoriedad del derecho común establecida en el Artículo 2o., fracción IV de la LGTOC.

En un sentido amplio, cualquier crédito u operación que tenga como garantía la constituida en los términos mencionados anteriormente puede considerarse como hipotecario; es aquél que se invierte en un bien inmueble directamente quedando afectado dicho bien, en garantía del cumplimiento de la obligación, la naturaleza inmobiliaria de la operación y el destino que le es propio califica como hipotecaria la garantía.

Ahora bien, dentro de la legislación bancaria existen una amplia gama de operaciones realizadas habitualmente con este tipo de garantía.

Pueden realizar operaciones de crédito hipotecario bancario las instituciones de crédito hipotecario, de ahorro, o los departamentos respectivos de las instituciones de banca múltiple, así como el que otorga instituciones de capitalización.

Las actividades de las instituciones especializadas en este tipo de operaciones están reguladas por los artículos 34 a 36 de la LGICOA. Son principalmente:

[6] Al respecto indica el Art. 334, frac. VII de la LGTOC, que en materia de comercio, la prenda se constituye por la inscripción del contrato de crédito refaccionario o de habilitación o avío; en estas condiciones, se aplicarán todas las disposiciones relativas en cuanto a la garantía, a los contratos inscritos; con la característica especial indicada en el Art. 329, que señala que en los casos de créditos refaccionarios o avío, la prenda podrá quedar en poder del deudor, quien será considerado como depositario judicial de los bienes dados en prenda.

[7] Los artículos citados son de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

a. Otorgar préstamos o créditos con garantía hipotecaria.
b. Emitir bonos hipotecarios.
c. Garantizar la emisión de cédulas representativas de hipotecas, así como negociar, adquirir o ceder estas cédulas.

La fracción IV del Artículo 36 precisa que los créditos hipotecarios podrán operarse como crédito hipotecario típico (adquisición, construcción o mejoras de los mismos), o como crédito para otra clase de inversiones rentables o productoras.

El importe del crédito está en relación al valor de la garantía: varía desde el 30% al 50% del valor total de los inmuebles cuando éstos son especializados; 70% cuando se destinen a la construcción, adquisición o mejora de habitaciones de tipo medio; hasta el 80% cuando se otorguen para viviendas de interés social.

La garantía hipotecaria que se otorgue en estos casos debe ser en primer lugar sobre los bienes para los que se otorgue el préstamo, o sobre otros bienes inmuebles.

Los límites de la cuantía del crédito es aprobada previamente por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; el valor de los bienes dados en garantía se hace por el perito designado por la acreedora, y dichos bienes deberán asegurarse.

Asimismo, existe la variante de la emisión de cédulas hipotecarias, título que se expide como parte alícuota de un crédito colectivo a cargo del deudor; se trata de un crédito hipotecario por el bien dado justamente en garantía.

Garantía sobre la unidad industrial

Establece el Artículo 26, fracción X y 124 de la LGICOA, una variante de la hipoteca que es interesante estudiar. Las características de esta operación son:

a) Es operación de crédito realizada exclusivamente por sociedad financiera;
b) Su objeto es otorgar un crédito a la industria agrícola o ganadera;
c) Se otorga con garantía constituida con hipoteca sobre la unidad completa de una industria, que deberá comprender: la concesión o concesiones respectivas; todos los elementos materiales, muebles e inmuebles afectados a la explotación considerados en su unidad; puede comprender asimismo, el dinero en caja de explotación corriente y los créditos a favor de la empresa nacidos directamente de sus operaciones; puede constituirse en segundo lugar; y deberá ser inscrita (la hipoteca) claramente en el Registro de la Propiedad.

Se deduce de lo anterior que el concepto de la garantía, elemento fundamental de la hipoteca, es diferente del concepto clásico de hipoteca. En efecto, el Código Civil señala que la hipoteca sólo puede recaer sobre bienes especialmente determinados y que ésta se extiende aunque no se exprese:

I. A las accesiones naturales del bien hipotecado;
II. A las mejoras hechas por el propietario de los bienes gravados;
III. A los objetos muebles incorporados permanentemente por el propietario a la finca y que no puedan separarse sin menoscabo de ésta o deterioro de esos objetos;
IV. A los nuevos edificios que el propietario construya sobre el terreno hipotecado y a los nuevos pisos que levante sobre los edificios hipotecados. (Arts. 2895 y 2896) Código Civil. Añade el Art. 2897 que salvo pacto en contrario, la hipoteca no comprenderá:

I. Los frutos industriales de los bienes hipotecados, siempre que esos frutos se hayan producido antes de que el acreedor exija el pago de su crédito;
II. Las rentas vencidas y no satisfechas al tiempo de exigirse el cumplimiento de la obligación garantizada.

Por su parte, el Art. 2898 (Código Civil) establece que no se podrán hipotecar:

I. Los frutos y rentas pendientes con separación del predio que los produzca;
II. Los objetos muebles colocados permanentemente en los edificios bien para su adorno o comodidad, o bien para el servicio de alguna industria, a no ser que se hipotequen juntamente con dichos edificios;
III. Las servidumbres, a no ser que se hipotequen juntamente con el predio dominante;
IV. El derecho de percibir los frutos en el usufructo concedido por este código a los ascendientes sobre los bienes de sus descendientes;
V. El uso y la habitación;
VI. Los bienes litigiosos, a no ser que la demanda origen del pleito se haya registrado previamente, o si se hace constar en el título constitutivo de la hipoteca que el acreedor tiene conocimiento del litigio; pero en cualquiera de los casos, la hipoteca quedará pendiente de la resolución del pleito.

Como se observa, al establecerse la hipoteca en este caso sobre *"la unidad completa"* de una unidad industrial, agrícola o ganadera, y que comprenderá "todos los elementos materiales, muebles o inmuebles afectos a la explotación considerados en su unidad", resulta que algunas cosas podrían

encontrarse en el caso de la prohibición señalada en el Art. 2898 y además, de hecho la hipoteca ("elástica", ya que el valor de los bienes hipotecados varía continuamente), recae sobre bienes no determinados, obligación que señala el artículo 2895. Sin embargo, esta variante la establece una ley específica (la LGICOA) con límites muy precisos en cuanto a la persona que tendrá la calidad de acreedor, por lo que no puede decirse que exista contradicción legal. Esta figura indica en último término la flexibilidad, agilidad y evolución que requiere el ejercicio profesional del comercio.

Prenda

Define el Artículo 2856 del Código Civil a la prenda como un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago. Este concepto genérico es aplicable a la prenda mercantil; sin embargo, la especial naturaleza de las operaciones de crédito determina reglas especiales para esta figura. Señala el artículo 334 que, en materia de comercio, la prenda se constituye por la entrega, registro o inscripción en su caso, de los bienes, o títulos de crédito, si son al portador; el endoso y registro de títulos; por el depósito a disposición del acreedor; la emisión del bono respectivo, la inscripción del contrato de crédito refaccionario, o por el cumplimiento de los requisitos señalados por la LGTOC, si se trata de créditos en libros.

Considerando que en la mayor parte de estos casos la prenda se constituye sobre títulos de crédito, la Sección Sexta del Título Segundo de la LGTOC dispone reglas específicas para estos casos, tales como que el acreedor ejercitará todos los derechos inherentes a los títulos; puede pactarse que en caso de bienes fungibles, la propiedad se transfiera al acreedor; si el valor de dichos títulos baja, el acreedor podrá proceder a su venta; lo mismo sucederá, con autorización judicial, en caso de vencimiento del título o cuando el deudor no proporcione los fondos necesarios para cubrir las exhibiciones que deban enterarse sobre los títulos; el acreedor podrá conservar las cantidades recibidas si el título se amortizó antes del vencimiento del crédito garantizado.

Además de estas disposiciones, existen diversas disposiciones en casos concretos; a saber:

I. *Emisión de obligaciones con garantía prendaria.* Cualquier sociedad anónima puede emitir obligaciones con esta garantía, o sea, mediante la entrega de cosas muebles. El artículo 210, fracción VII, de la LGTOC, menciona las garantías especiales de la emisión, disposición que complementa el Art. 214 que especifica el caso de la emisión con garantía de títulos o bienes. A este acto se aplicarán las reglas indicadas al principio de este apartado (Arts. 334 a 345 LGTOC). Además, son aplicables los artículos

111 y 112 de la LGICOA, en el caso de que el acreedor sea una Institución de Crédito, que señala los requisitos para proceder, en su caso, a la venta de los títulos, y el caso de la prenda sobre préstamos para la adquisición de bienes de consumo duradero.

II. *Emisión de bonos generales con garantía prendaria.* El bono general es la "expresión fraccionaria de un crédito colectivo concedido a la financiera emisora, que reúne todas las características de las obligaciones".[8] La prenda que se constituya puede ser directa, o suplementaria. Como prenda directa, se pueden afectar diversos activos: moneda circulante, créditos procedentes de depósitos a la vista, bonos de caja, saldos bancarios, letras de cambio, pagarés y en general, documentos mercantiles.

Como garantía suplementaria se señala la prevista en la fracción II del Artículo 28 de la LGICOA; esta garantía, consistente en que, en operaciones sobre documentos provenientes de compraventa de mercancías en abonos, ésta deberá estar constituida por la serie completa de los títulos emitidos. Dichos títulos deberán ser otorgados con la garantía prendaria de la cosa vendida o con la reserva de dominio sobre la misma cosa. Esta garantía, o cualquier otra similar, será adicional o complementaria cuando la general sea insuficiente para cubrir los derechos de los tenedores de bonos.

La LGTOC, Artículo 229, señala otro caso de bono con garantía prendaria: el bono de prenda, que acredita la constitución de un crédito prendario sobre las mercancías o bienes indicados en el certificado de depósito correspondiente. Este documento sólo podrá ser expedido por los almacenes generales de depósito. Existe el bono de prenda individual, para el caso de que el bien dado en la garantía esté individualmente designado, o bien bonos de prenda múltiples cuando se trate de mercancías o bienes designados genéricamente. El tenedor de estos documentos tiene dominio pleno sobre los bienes que constituyan la prenda, y en todo tiempo los puedan recoger, previo el depósito de la cantidad amparada por el o los bonos respectivos. El depositario, en este caso, es el almacén respectivo.

Garantía fiduciaria

El fideicomiso es un negocio jurídico mediante el cual una persona el fideicomitente, entrega a otra, el fiduciario, ciertos bienes que destina a un fin lícito determinado, señalando un objeto cuya realización encomienda al propio fiduciario. De esta definición, resulta que uno de los posibles fines a que pueden afectarse los bienes es precisamente garantizar el cumplimiento de una operación de crédito. Este fideicomiso tendrá pues, el carácter de accesorio, ya que sólo tiene razón de ser en tanto los bienes queden afectos a ser garantía de la obligación principal.

[8] Rodríguez y Rodríguez, *Op. cit.*, pág. 441.

En este caso, la afectación tendrá efectos traslativos de dominio, en el caso de bienes inmuebles; si la constitución de la garantía consiste en títulos valor, ésta se realizará por la entrega material de los correspondientes títulos acompañados de las anotaciones textuales y registrales que sean necesarias para que la misma quede legitimada suficientemente; o sea, endoso, anotación en los registros, etc.

En ambos casos, es necesario hacer mención expresa de los efectos traslativos de dominio y de que, en caso de incumplimiento de la obligación principal, se procederá a hacer efectiva la garantía mediante venta, adjudicación o cualquier otro acto similar de los bienes fideicomitidos.

La LGICOA (Art. 36, frac. V, inciso a) 5), señala específicamente que en caso de crédito hipotecario, los créditos sólo podrán concederse con la garantía propia de estos créditos, o mediante la entrega de estos bienes, libres de gravamen o en *fideicomiso de garantía*. Asimismo, el fideicomiso será la garantía cuando se trate de créditos para la construcción de obras o servicios públicos, cuando no pueda constituirse hipoteca: en este caso, deberá constituirse fideicomiso de garantía sobre las rentas, derechos, productos por aprovechamientos o participaciones derivadas de dichas obras. En este caso, deberá obtenerse aprobación de la legislatura local del Estado de que se trate, o por la autoridad federal competente, en su caso (Art. 36, V, b del mismo ordenamiento).

Garantía de Ingresos Públicos

Variante de la garantía señalada en el párrafo anterior, en el cual se afectan en fideicomiso de garantía en los términos del Art. 36, V, b), la LGICOA señala el caso en que la garantía será precisamente las rentas, derechos, productos, participaciones o aprovechamientos de cualquier clase que deban ser pagados por el uso de la obra construida o mejorada, el disfrute de los servicios administrativos o afectos permanentemente a su sostenimiento; este es el caso de la garantía de ingresos públicos. Esta hipótesis, supone la constitución de la garantía sobre el ingreso público, que puede ser un impuesto local, o bien, la participación de los Estados en impuestos federales.

En este último caso, las leyes señalan diversos requisitos para su constitución: para que un Gobierno Estatal contrate o garantice un crédito, debe tener la autorización de la Legislatura de su Estado, la cual deberá ser publicada en la Gaceta o Diario Oficial del propio Estado. Si se afectan participaciones en impuestos federales, también deberá obtenerse un oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además si el plazo del crédito excede del término que falte al Gobierno para la terminación de su periodo constitucional, también deberá obtenerse el acuerdo expreso del Presidente de la República (Decreto publicado en el Diario Oficial de

la Federación de 4 de julio de 1935, adicionado y reformado por Decreto de 7 de diciembre de 1940 y de 24 de junio de 1944).

La ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 9o. establece: "las participaciones que corresponden a las entidades son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni están sujetas a retención, salvo para el pago de deudas contraídas por las entidades, previamente registradas a petición de las entidades por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a favor de las instituciones de crédito con concesión para operar en territorio nacional o de las instituciones nacionales de crédito, así como para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la Federación.

La compensación entre el derecho de las entidades a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con la Federación, sólo podrá llevarse a cabo si existe acuerdo entre las partes interesadas o cuando la Ley así lo autorice".

GARANTÍAS PERSONALES

La operación de crédito puede concertarse sin que sea un respaldo material el que represente al acreedor la seguridad en la recuperación del crédito concedido. En este caso, no deja de existir la garantía; sino tan sólo la seguridad del acreditante se establece en razón de la calidad de una persona, por distintas razones, como pueden ser su reconocida solvencia o creditabilidad.

A continuación se procede a hacer el análisis de las garantías personales.

Deudor solidario

Existe la posibilidad de que una persona se obligue solidariamente con el acreditado, al cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones estipuladas en la operación de crédito. Se aplican en esta hipótesis las normas relativas a la solidaridad prevista en los Artículos 1987 y siguientes del Código Civil; y entre éstas, es interesante destacar las que tienen más importancia para la operación de crédito:

a) El acreedor podrá exigir de los deudos solidarios o de cualquiera de ellos, el pago total o parcial de la deuda;

b) El garante deudor solidario en este caso, sólo podrá utilizar contra las reclamaciones del acreedor, las excepciones que se deriven de la naturaleza de la obligación y las que le sean personales, y es responsable para con sus coobligados, si no hace valer las excepciones que sean comunes a todos;

c) El pago hecho por cualquier deudor extingue la deuda;
d) El deudor solidario que paga, tiene derecho de exigir de los otros codeudores la parte que en ella le corresponde;
e) En las operaciones de crédito que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito precisa, se presume que los codeudores se obligan solidariamente. (Artículo 4o.);
f) En la medida que un deudor solidario satisface la deuda, se subroga en los derechos del acreedor. Es usual que, a su vez, el garante-deudor solidario asegure el cumplimiento con una garantía real;
g) La nulidad de la obligación principal extingue la deuda para el deudor solidario.

Aval

La operación de crédito se documenta en ocasiones con títulos de crédito, letras o pagarés. Para estos documentos, la LGTOC establece una garantía específica solidaria, de naturaleza esencialmente cambiaria,[9] es decir, el aval sólo podrá darse como garantía en títulos de crédito, y específicamente, en la letra de cambio, el pagaré y el cheque (Arts. 109 en cuanto a la letra, 174 y 195 de la LGTOC que señala que son aplicables las disposiciones relativas al aval, en lo conducente, al pagaré y cheque).

La principal característica del aval la señala el artículo 111, de la LGTOC que señala que la garantía debe constar en el documento o en hoja que se le adhiera, o sea, que forme parte del mismo documento. Señala el tratadista Felipe de J. Tena que "al establecer así, la Ley rechaza el criterio abrazado por la mayor parte de los códigos de comercio, del nuestro entre ellos, según el cual la garantía puede hacerse constar en la letra o documento separado; sólo conculcando abiertamente los principios, es posible aceptar que el aval conserve su naturaleza cambiaria sin constar precisamente en la letra de cambio. Si se consigna en instrumento separado, podrá hablarse de fianza mercantil, nunca de aval".[10]

Abundando en estas palabras, señalaríamos que el aval sólo podrá hacerse constar en documento cambiario; si se hace en otro documento, se estaría frente a fianza mercantil, o deudor solidario en los términos del apartado anterior.

Al respecto, es pertinente señalar que las instituciones bancarias pueden avalar títulos (Art. 26 frac. XII LGICOA), pero no otorgar fianzas (Art. 17, frac. IX; 22, 39, frac. VII, 46, frac. IX de dicha Ley).

Existe una importante diferencia entre el aval y el deudor solidario: en caso del aval, el artículo 114 de la LGTOC señala que la obligación del avalista es válida, aun cuando la obligación garantizada sea nula; no así

[9] Felipe de J. Tena, *Derecho Mercantil Mexicano*, pág. 503.
[10] Felipe de J. Tena, *op. cit.*, pág. 503.

en el caso del deudor solidario, al cual se aplican las reglas de nulidad señaladas en los artículos 2224 y siguientes del Código Civil: la anulación del acto obliga a las partes a restituirse mutuamente lo que han recibido o percibido en virtud o por consecuencia del acto anulado.

Fianza

Define el Artículo 2794 del Código Civil la fianza como un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si éste no lo hace. Esta última parte de la definición, "si éste no lo hace" caracteriza esta figura, y establece la diferencia con otras garantías semejantes: el deudor solidario y el aval.

En efecto, en estos últimos, el garante se obliga exactamente en los mismos términos y en la misma forma que el deudor principal; no así en la fianza, en la cual se reclamará siempre requerimiento de pago primero al deudor principal, y, si éste no cumple con su obligación, pagará el fiador.

Existen instituciones que otorgan fianzas como principal objeto de sus operaciones, y sus actividades son reguladas por la ley de la materia; complementando esta regulación la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares señala que las instituciones de crédito tienen prohibición expresa de otorgar fianzas, salvo cuando no puedan ser atendidas por las instituciones especializadas, en virtud de su cuantía y previa autorización de la Secetaría de Hacienda (Art. 17, frac. IX; 22, 33, frac. XIII; 39, frac. V y VII; 43, frac. II, y 46, bis 10, frac. IX de la LGICOA).

Garantía del Gobierno Federal

Es ésta una especial garantía, concedida por el Gobierno en casos especiales. Es garantía personal, ya que no se respalda con un bien específico, sino con la organización y estructura administrativa del gobierno federal. Al respecto, señala la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles que "respecto de las garantías, se juzga que el Estado siempre es solvente, pues es un principio general del derecho público, y en especial, del derecho fiscal, que el Estado debe obtener de los habitantes del país, los ingresos indispensables para cumplir sus fines, de manera que está siempre en posibilidad de contar con un patrimonio que le permita responder, en general, de sus obligaciones, sin necesidad de una garantía especial".

Se analizan a continuación las variantes que esta garantía puede asumir.

A) Garantía federal expresa por disposición de la Ley. Es el caso previsto en el artículo 15, fracción II de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, que establece que "La Nación responderá en todo tiempo, II. De las

operaciones concertadas por Nacional Financiera, S. A., con instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales". Asimismo, los Decretos anuales relativos a las operaciones que se celebren por Nacional Financiera, S. A. y el Banco de Obras y Servicios Públicos, S. A., con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento [11] establecen la garantía personal del Gobierno Federal: en efecto, señala el inciso g) que "el Ejecutivo Federal no podrá dar en garantía de estos préstamos ningún bien, propiedad de la nación, ni afectar ningún impuesto, derecho o aprovechamiento" sino que se establece la garantía "expresa y solidaria del Tesoro Mexicano", otorgada por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para las operaciones de préstamo celebradas por las instituciones nacionales de crédito antes mencionadas.

Es interesante señalar que la Ley Orgánica de Nacional Financiera menciona la garantía de la "Nación", y los Decretos mencionados la del "Tesoro" mexicano. El término "Nación" es utilizado en otros ordenamientos, entre ellos, la Constitución (Art. 27). Sin embargo, la doctrina señala que es éste un término con connotación sociológica, y no jurídica. De acuerdo al Artículo 39, 40 y 41 de la propio Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo (= nación); quien se constituye en una República Federal, compuesta de Estados libres y soberanos unidos en una Federación; la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión. Siguiendo este razonamiento, la voluntad de la "Nación" se ejerce por el poder de la Unión encargada de realizar este tipo de actividades: el Ejecutivo, de acuerdo con los artículos 49 y 89, y las dependencias encabezadas por los Secretarios dentro de sus respectivas atribuciones (Artículo 90 constitucional).

En cuanto al "Tesoro", es éste el conjunto de bienes recibidos por la Federación por diversos conceptos (impuestos, derechos, aprovechamientos o productos), que se canalizarán en beneficio del pueblo; la garantía del "Tesoro" constituye pues, el respaldo del patrimonio del pueblo, sin señalarse garantía específica real en el cumplimiento de dichas obligaciones.

B) Garantía expresa del Gobierno Federal en casos específicos. Esta garantía se concede en casos concretos; y tiene asimismo, el alcance señalado en el apartado anterior; o sea, el respaldo del patrimonio de la nación, del pueblo.

C) Garantía no expresa. Existen otros casos en los cuales puede considerarse, en virtud de ciertos actos, que el Gobierno Federal garantiza el cumplimiento de una obligación en ciertas operaciones de crédito contratadas para organismos de la Administración Pública paraestatal. En este sentido, se realizan los siguientes actos administrativos:

a) La inversión a financiar está autorizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto;

b) La autorización de la contratación del financiamiento está autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de los artículos 10 de la Ley de Presupuesto (Databilidad y gasto Público Federal), y 17 de la Ley General de Deuda Pública.

c) El presupuesto de la entidad está comprendido dentro del presupuesto de Egresos de la Federación, lo que significa que el Congreso de la Unión, ha incluido la inversión a financiar con el crédito dentro de los montos del endeudamiento directo, neto, interno y externo. Al efecto, se cuenta con la autorización de la inversión por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En consecuencia de lo anterior, la inclusión en el Presupuesto de Egresos significa el respaldo de la inversión; considerando que su servicio de amortización se prevé en el presupuesto de egresos, no es necesario el otorgamiento expreso de la garantía del gobierno federal. Estamos pues, en el caso de una garantía no expresa del gobierno federal.

[11] Estos Decretos del Congreso se han expedido periódicamente, ampliando el monto de la garantía cada vez; de Dls. E.U.A. 90' a 2'000 millones, en las siguientes fechas: 26 de diciembre de 1967; 19 de diciembre de 1960; 28 de diciembre de 1962; 27 de diciembre de 1965; 30 de diciembre de 1970; 29 de diciembre de 1973; 23 de diciembre de 1975; 19 de diciembre de 1978 y 2 de enero de 1980.

EN TORNO AL ARRENDAMIENTO FINANCIERO

FERNANDO A. VÁZQUEZ PANDO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN; 2. ORIGEN, FILOSOFÍA E IMPORTANCIA; 3. EL ARRENDAMIENTO FINANCIERO EN LA PRÁCTICA COMERCIAL; 4. NATURALEZA JURÍDICA DEL ARRENDAMIENTO FINANCIERO; 5. RÉGIMEN FISCAL: 5.1 Impuesto sobre la renta, 5.2 Impuesto al valor agregado; 6. ALGUNOS PROBLEMAS ESPECIALES: 6.1 Asunción del caso fortuito en el arrendamiento financiero, 6.2 Arrendamiento financiero con arrendadoras no establecidas en el país, 6.3 Arrendamiento financiero con el sector público, 6.4 La función de empresa arrendadora y el derecho bancario; 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN [1]

[1] Este trabajo lo preparé como base para la exposición oral que tuve a mi cargo en la Escuela Libre de Derecho el día 11 de junio de 1980, dentro del curso de actualización que sobre contratos se llevó a cabo en la mencionada institución, conforme al siguiente programa:

CONTRATOS CIVILES Y MERCANTILES

LIC. RAMÓN SÁNCHEZ MEDAL
EL FIDEICOMISO EN MÉXICO

- Ausencia del acto traslativo
- Acto sobre patrimonio ajeno
- Substitución de titularidad

Lunes 9 de junio

LIC. FERNANDO VÁZQUEZ PANDO
ARRENDAMIENTO FINANCIERO

- Origen y función
- Naturaleza
- Régimen fiscal

Miércoles 11 de junio

LIC. FAUZI HAMDAN AMAD
TRANSFERENCIA DE ACCIONES

- Naturaleza y efectos de la compraventa, dentro y fuera de bolsa.

— Régimen fiscal
— Inversión extranjera
Jueves 12 de junio

LIC. FAUSTO RICO ÁLVAREZ
SOCIEDAD CIVIL

— Características
— Distinciones
— Asociación profesional
— Reglamentación
— Aspectos fiscales
Lunes 16 de junio

LIC. JORGE BARRERA GRAFF
CONTRATO DE SOCIEDAD

Miércoles 18 de junio

LIC. MANUEL BORJA MARTÍNEZ
COMPRAVENTA A PLAZOS.
BIENES INMUEBLES

— Reserva de dominio
— Hipoteca
— Aspectos fiscales
Jueves 19 de junio

CONTRATO DE OBRA

LIC. CARLOS SANTIESTEVAN
CONTRATO DE OBRA

— Naturaleza
— Modalidades
— Diferencias
— Derechos y obligaciones
Martes 1o. de julio

ING. RAMÓN DÍAZ NAVA
CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

— Características
— Fundamento constitucional
— Ley, reglamento y bases del contrato
— Ley de inspección de contratos
Jueves 3 de julio

ING. MARCO ANTONIO FONSECA
PADRÓN DE CONTRATISTAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Martes 8 de julio

En una charla de un par de horas, resultaría pretencioso intentar un análisis completo de esa figura nacida en los usos del comercio y que, en México solemos denominar "arrendamiento financiero".

Tan sólo para ejemplificar lo complejo de tal labor, transcribo a continuación lo que sería el índice de la obra de Carlos Vidal Blanco, "El Leasing, una innovación en la técnica de la financiación", que es, hasta donde sé, el estudio más completo y sistemático que a la fecha se ha publicado en lengua española. El índice, que integro del conjunto de sumarios de los capítulos, sería el siguiente:

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La actividad económica
El leasing, nueva fórmula de financiación
Su filosofía

2. HISTORIA

2.1 Orígenes remotos
2.1.1 Cinco mil años de Leasing
2.1.2 El Leasing en la Antigua Grecia
2.1.3 El Leasing de esclavos

2.2 Orígenes próximos en EE. UU.
2.2.1 Los promotores
2.2.2 Las primeras sociedades

2.3 Evolución y desarrollo
2.3.1 En Estados Unidos
2.3.2 En Europa
2.3.3 En España

LIC. EDUARDO DE IBARROLA
LIC. GENARO MARTÍNEZ SILLER
RÉGIMEN FISCAL

— Regímenes especiales
— Repercusiones del Valor Agregado
Jueves 10 de julio

Lo anterior explica en gran medida, no tan sólo el tono coloquial, sino también lo extremadamente limitado del objeto del estudio. Aunque el texto no fue leído, he preferido no modificar el original, pues en él se tocan algunos aspectos que, a la luz de las preguntas que se me hicieron, resultaron de interés.

3. CONCEPTO DE LEASING

3.1 Etimología y denominaciones

3.2 El problema de la definición
3.2.1 Conceptos doctrinales
3.2.1.1 Conceptos económico-financieros
3.2.1.2 Conceptos jurídicos
3.2.1.3 Definiciones descriptivas
3.2.2 Conceptos legales

3.3 Hacia una definición del Leasing

4. MATERIAL Y DESTINATARIOS

4.1 Bienes objeto de Leasing

4.1.1 Requisitos jurídicos
4.1.1.1 Por su susceptibilidad de apropiación
4.1.1.2 Por sus cualidades
4.1.2 Requisitos económicos
4.1.3 Nuestro criterio
4.1.4 Bienes normalmente financiados por Leasing

4.2 Destinatarios del Leasing

5. SUS CLASES

5.1 Por su finalidad: Leasing operativo y Leasing financiero
5.1.1 Generalidades
5.1.2 El Leasing operativo
5.1.2.1 Concepto
5.1.2.2 Caracteres
5.1.2.3 Diferencias con el Renting
5.1.3 El Leasing financiero
5.1.3.1 Concepto
5.1.3.2 Caracteres
5.1.4 Sus principales diferencias

5.2 Por el procedimiento: Leasing directo y Leasing indirecto
5.2.1 El Leasing directo
5.2.2 El Leasing indirecto

5.3 Por el objeto: Leasing mobiliario y Leasing inmobiliario
5.3.1 El Leasing Mobiliario

5.3.1.1 Leasing de bienes de producción
5.3.1.2 Leasing de bienes de consumo
5.3.2 El Leasing inmobiliario

5.4 Otras clasificaciones
5.4.1 Por su importe
5.4.2 Por la clase de equipos
5.4.3 Por el plazo de duración

5.5 Otras figuras afines
5.5.1 Leasing-back o Leasing de "retro"
5.5.2 La Dummy Corporation

6. PROCEDIMIENTO Y TRÁMITE

6.1 Elección del equipo y del proveedor por el usuario
6.1.1 Estudios previos
6.1.1.1 Estudio técnico
6.1.1.2 Estudio financiero

6.2 Propuesta de contrato a la sociedad de Leasing
6.2.1 Contenido de la propuesta
6.2.2 Examen de la propuesta. Criterios de valoración
6.2.3 Juicio sobre el cliente

6.3 El contrato de Leasing

6.4 La compra del equipo

6.5 Arrendamiento en régimen de Leasing
6.5.1 La entrega de material
6.5.2 Instalación e identificación del material
6.5.3 Uso del material y garantías del arrendador
6.5.4 Pago de los alquileres

6.6 Esquema general de la operación de Leasing

7. EL CONTRATO DE LEASING

7.1 Elementos del contrato
7.1.1 Sujetos
7.1.1.1 La empresa de Leasing
7.1.1.2 El usuario
7.1.2 Objeto

7.1.2.1 La cosa
7.1.2.2 El precio
7.1.2.2.1 Materialización de los pagos en Letras de cambio
7.1.3 Formalidades del contrato
7.1.3.1 Intervención del agente de cambio y bolsa

7.2 Derechos y obligaciones de las partes
7.2.1 Derechos y obligaciones de la empresa de Leasing
7.2.2 Derechos y obligaciones del arrendatario

7.3 Garantías
7.3.1 Respecto al derecho de propiedad
7.3.2 Respecto al derecho de uso

7.4 Fin del contrato
7.4.1 Terminación anormal: resolución
7.4.1.1. Incumplimiento por culpa de las partes
7.4.1.2 Incumplimiento sin culpa de las partes
7.4.2 Terminación normal: la triple opción
7.4.2.1 La devolución del material
7.4.2.2 La renovación del contrato
7.4.2.3 La opción de compra

8. EL LEASING Y EL DERECHO: PROBLEMAS JURÍDICOS

8.1 Naturaleza jurídica
8.1.1 Naturaleza contractual del Leasing
8.1.2 ¿Es un contrato mixto?

8.2 La trilogía contractual
8.2.1 El mandato
8.2.1.1 Defensores del mandato
8.2.1.1.1 El arrendatario mandante y el arrendador
8.2.1.1.2 El arrendador mandante y el arrendatario
8.2.1.2 Adversarios del mandato
8.2.1.3 Crítica de ambas teorías
8.2.1.4 Nuestra posición
8.2.2 La compraventa
8.2.3 El arrendamiento
8.2.4 Referencia al derecho comparado

8.3 Diferencias con figuras afines
8.3.1 Con el renting

8.3.2 Con la compraventa
8.3.3 Con la venta a plazos
8.3.4 Con el Hire Purchase (arrendamiento-venta)
8.3.5 Con el depósito
8.3.6 Con el préstamo

9. TRATAMIENTO FISCAL. REPERCUSIONES

9.1 Repercusiones fiscales para la sociedad de Leasing
9.1.1 Cuota de licencia fiscal del Impuesto Industrial.
9.1.1.1 Nuestra posición
9.1.2 Impuesto sobre las rentas de capital
9.1.3 Impuesto general sobre el tráfico de empresas.
9.1.3.1 Doble alternativa: tráfico o transmisiones patrimoniales
9.1.3.2 Peculiaridades del I.G.T.E.
9.1.3.3 Gravamen de la operación
9.1.3.3.1 El arrendamiento
9.1.3.3.2 La compra del bien
9.1.3.3.3 La venta final del bien
9.1.4 Cuota de beneficios del impuesto industrial e Impuesto Sobre la Renta de Sociedades.

9.2 Repercusiones fiscales para el arrendatario
9.2.1 Licencia fiscal del impuesto industrial
9.2.2 Cuota de beneficios del impuesto industrial y renta de sociedades.

10. RÉGIMEN CONTABLE

10.1 Contabilidad del usuario
10.1.1. Nuestra posición

10.2 Contabilidad para la empresa de Leasing

10.3 Adaptación del plan general de contabilidad al sector del Leasing
10.3.1 Equipos en Leasing
10.3.2 Amortización de los equipos en Leasing
10.3.3 Contabilización de las cuotas
10.3.4 El fondo de autoseguro
10.3.5 Riesgo de cambios
10.3.6 Plan de cuentas
10.3.7 Ejemplo práctico: contabilización de una operación

11. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL LEASING

11.1 Coste del Leasing
11.1.1 Indexación
11.1.2 Coste total de una operación

11.2 La alternativa Leasing-compra

12. EL LEASING Y OTROS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN

12.1 Análisis comparativo del Leasing con otras formas de financiación
12.1.1 Coste de cada sistema
12.1.2 Comparación de costes
12.1.3 Comparación de tesorería

13. LA EMPRESA DE LEASING

13.1 Organización interna
13.1.1 Departamentos
13.1.2 Organigrama

13.2 Fuentes de financiación

13.3 Costes e ingresos: su rentabilidad

13.4 Determinación del punto muerto

13.5 Leverage, efecto multiplicador

13.6 Marketing y publicidad
13.6.1 Marketing
13.6.2 Publicidad

14. EL LEASING Y LA IMPORTACIÓN

14.1 Necesidad de las importaciones

14.2 Problemas que plantea
14.2.1 Determinación del valor en aduana

14.3 Normativa aduanera

14.4 Regímenes aplicables

14.4.1 Importación temporal
14.4.2 Importación definitiva

14.5 Principales ventajas

15. EL LEASING INMOBILIARIO

15.1 El modelo americano
15.1.1 Principales características

15.2 La versión europea: Francia
15.2.1 Concepto y caracteres
15.2.2 Las sociedades inmobiliarias para el comercio y la industria (SICOMI)

15.3 El leasing inmobiliario en españa
15.3.1 Incidencia fiscal
15.3.1.1 Rentas de capital
15.3.1.2 Transmisiones patrimoniales
15.3.1.3 Contribución territorial rústica y urbana.
15.3.2 Régimen aplicable: Las sociedades inmobiliarias.
15.3.2.1 Procedimiento y trámite
15.3.3 Regulación legal
15.3.3.1 Texto básico
15.3.3.2 Disposiciones complementarias

16. EL LEASING DE AUTOMÓVILES

16.1 Modalidades

16.2 Matriculación y transferencia de vehículos

16.3 Ventajas e inconvenientes

17. VENTAJAS E INCONVENIENTES

17.1 Ventajas
17.1.1 Ventajas para el usuario
17.1.2 Ventajas para el proveedor
17.1.3 Ventajas para la sociedad de Leasing

17.2 Inconvenientes
17.2.1 Para el usuario
17.2.2 Para la sociedad de Leasing

18. EL LEASING EN OTROS PAÍSES EUROPEOS

18.1 Austria

18.2 Bélgica

18.3 Finlandia

18.4 Francia

18.5 Inglaterra

18.6 Italia

18.7 República Federal Alemana

18.8 Holanda

18.9 Suecia

18.10 Suiza

19. CONCLUSIONES

Como puede verse, a lo largo de los diecinueve capítulos de la obra, el autor intenta asediar el tema en sus diversos aspectos; ni qué decir de la imposibilidad de intentar aquí siquiera una síntesis de intento tan valioso.

El tiempo nos obliga a reducir el objetivo, para limitarlo tan sólo a dos aspectos fundamentales a mi entender: el de la naturaleza jurídica de tan peculiar figura y el de su régimen fiscal; que aunque no podré analizar como sería mi deseo, considero no debo silenciar. Al final mencionaré algunos aspectos especiales, ante la imposibilidad de un análisis más sistemático y completo.

Para lograr lo anterior, habremos de hacer alguna referencia, forzosamente breve, al origen, filosofía e importancia de la figura, para después centrar nuestra atención en descubrir cómo se ha ido conformando en la práctica comercial; hecho lo anterior, pasaremos a nuestros objetivos arriba anunciados.

2. ORIGEN, FILOSOFÍA E IMPORTANCIA [2]

Parece que los orígenes inmediatos de la figura que nos interesa, se encuentran en los Estados Unidos, en la década de los cincuenta; cuando

[2] El interesado puede encontrar una exposición más amplia de estos aspectos en la introducción, los capítulos 2 y 6 de la obra de Vidal Blanco antes mencionada.

una empresa, ante la conveniencia de aceptar un gran pedido, para cuya producción carecía de maquinaria suficiente, decide tomar en arrendamiento la necesaria para satisfacerlo, partiendo de dos ideas fundamentales:

1. Para el productor es más importante la posibilidad de utilización de la maquinaria que, la propiedad de la misma; y
2. Si la renta está adecuadamente calculada, la maquinaria se autofinancia a través de su utilización productiva.

Esta posibilidad se presentaba, además, como una alternativa satisfactoria ante la dificultad de obtención de crédito bancario; por otra parte, para el arrendador, la operación resultaba ventajosa, al asemejarse, desde el punto de vista riesgo, a un crédito con garantía específica.

Se llega así a una estructura básica:

1. Un banco otorga crédito a una empresa;
2. Esta empresa adquiere, a solicitud del futuro arrendatario, la maquinaria seleccionada por éste;
3. El arrendatario se obliga a cubrir una renta que permite al arrendador recuperar su inversión y gastos financieros y, conservar una ganancia razonable;
4. Al terminar el plazo forzoso, el arrendatario habrá cubierto al arrendador, una suma no inferior al costo de la maquinaria y podrá, si lo desea, adquirirla en propiedad, con un pago simbólico.

La idea prolifera rápidamente y, poco a poco se van formando empresas especializadas en operaciones de esa índole, que van dándole diversas variantes. Surgen así, las arrendadoras primero en Estados Unidos de América, luego en otros países.

La función eminentemente financiera se destaca aún más en las operaciones fuera de balance de las arrendadoras, que se estructuran conforme al siguiente esquema:

a) La arrendadora solicita un crédito, mismo que destina a la adquisición del objeto, limita su responsabilidad al pago del crédito a los ingresos que deriven del contrato de arrendamiento;
b) Celebrado el contrato de arrendamiento, la arrendadora cede al acreedor del préstamo sus derechos bajo el contrato de arrendamiento, como fuente de pago de crédito;
c) La renta se calcula como la suma del préstamo más los intereses respectivos y un monto de utilidad para la arrendadora.

En México, la primera empresa de esta índole, fue la entonces denominada Interamericana de Arrendamientos, S. A., que se constituyera entre 1960 y 1961 y que, años después, cambió su denominación a Arrendadora Serfín, S. A.

Rápidamente se fueron multiplicando las empresas de "leasing", como solía llamárseles, y así, a la fecha podríamos enumerar en nuestro país, cuando menos dieciséis de ellas:

Arrendadora Banamex, S. A. de C. V.
Arrendadora Banpaís, S. A.
Arrendadora Bancomer, S. A. de C. V.
Arrendadora Comermex, S. A. de C. V.
Arrendadora Confía, S. A.
Arrendadora Cremi, S. A.
Arrendadora del Atlántico, S. A.
Arrendadora Internacional, S. A.
Arrendadora Serfín, S. A.
Arrendadora Sofimex, S. A.
Impulsora de Equipos de Oficina, S. A.
Arrendadora Bancreser, S. A.
Arrendadora Comercial, S. A.
Arrendadora B C H, S. A.
Arrendadora Somex, S. A.
Arrendadora Pro-rents, S. A.

De la importancia que han cobrado este tipo de operaciones, baste señalar que el monto de la inversión bruta en arrendamiento financiero, se estimaba en el año de 1976, en 3,500'000,000.00 en 1977 ascendió a 4,100'000,000.00 en 1978 a 6,480'000,000.00 y en 1979 a ..... 10,382'000,000.00. Como puede verse, en el periodo mencionado de 1976 a 1979, el monto casi se triplicó.

3. EL ARRENDAMIENTO COMERCIAL EN LA PRÁCTICA COMERCIAL

El arrendamiento financiero se va perfilando en la vida jurídica, mucho antes de alcanzar un reconocimiento legislativo, el cual va a darse entre nosotros tan sólo en materia fiscal, y ello, hasta el año de 1974.

La figura se va conformando conforme a ciertas prácticas más o menos uniformes que en sus aspectos fundamentales obedecen a una filosofía básica, ya antes esbozada: la operación se contempla como un mecanismo financiero para obtener la utilización de bienes productivos.

Lo anterior explica ciertas prácticas que se van a ir reflejando en la contratación. Señalaré las que me parecen de mayor relevancia para su análisis jurídico.

1. La persona interesada en la maquinaria y equipo, solicita al futuro arrendador que adquiera cierta maquinaria, misma que es seleccionada por el futuro arrendatario, quien en la mayoría de los casos lleva a cabo las negociaciones para la adquisición.

2. La arrendadora adquiere la maquinaria a satisfacción de la arrendataria y la da en arrendamiento a ésta.

3. La renta se calcula sobre un periodo fijo, forzoso, en términos tales que, a lo largo del mismo la arrendadora pueda recuperar su inversión directa, sus costos financieros y obtener una utilidad.

4. En cuanto al arrendatario, éste pretende estar en posibilidad de cubrir la renta, con la utilidad obtenida gracias al uso de la maquinaria, en forma tal que la operción sea autofinanciable.

Estos aspectos básicos se van a reflejar en el clausulado, más o menos generalizado que se va adoptando, mismo que parte, originalmente, del régimen del arrendamiento de bienes muebles, modalizado con algunas cláusulas que reflejan el origen y propósito de la operación.

A pesar de lo difícil de generalizar cuando se habla de los contratos que se celebran en la práctica comercial, podría hablarse de un clausulado básico, existente en la mayoría de las transacciones de esta índole:

1. En primer lugar, la operación se presenta como un contrato de arrendamiento de bienes muebles, a plazo forzoso fijo.

2. En segundo lugar, suele considerarse ese plazo forzoso como un periodo unitario, por lo que la renta se estipula por la totalidad de éste, siendo los plazos de pago, tan sólo plazos para pago en los términos del artículo 2464 del Código Civil.

3. En cuanto a la entrega e instalación, suele preverse que la arrendadora no será responsable de la entrega ni de la instalación, sino que ésta será hecha por el proveedor seleccionado por la arrendataria.

4. También es práctica común, que la arrendadora ceda a la arrendataria los derechos que tuviere respecto a garantías, servicios y responsabilidad del proveedor, y exhonerar a la arrendadora de cualquier responsabilidad derivada de vicios del objeto arrendado.

5. Generalmente, la arrendataria, asume el riesgo de pérdida de la cosa, aún por caso fortuito o fuerza mayor y, se obliga a contratar un seguro sobre el objeto del que la arrendadora será beneficiaria, por una suma asegurada en ningún caso inferior al monto insoluto de la renta.

6. Originalmente, solía incluirse una cláusula conforme a la cual, al terminar el periodo forzoso del arrendamiento, la arrendataria podría exigir a la arrendadora, la venta del objeto en un precio simbólico, o que adquiriría la propiedad al cubrir el último abono de la renta.

7. Suelen incluirse también algunas otras cláusulas que aunque generalizadas, no resultan ya tan características, tales como las relativas al signo ostensible de propiedad, uso de objeto, cláusulas penales, impuestos, devolución del equipo, suministro a la arrendadora de información fi-

nanciera de la arrendataria, causas de rescisión y tribuanles competentes.

Evidentemente, este esquema primitivo se fue haciendo más complejo, principalmente en dos aspectos: la forma de calcular la renta y las llamadas "opciones terminales".

Empezaré por el último de los temas.

Originalmente, las opciones terminales solían ser dos:

a) La adquisición en propiedad, mediante el pago del último abono de la renta, o bien
b) La opción de compra en un precio simbólico.

Este estado de cosas se refleja claramente, en el famoso Criterio No. 13, del 30 de abril de 1966, al que nos referiremos posteriormente y que, dicho sea de paso, fue el primer "reconocimiento jurídico" del arrendamiento financiero como una figura especial, en nuestro país.

Posteriormente, se consideró que la primera variante no era propia del arrendamiento financiero y, éste empezó a perfilarse con mayor claridad, estableciéndose comúnmente dos opciones terminales:

a) La "prórroga" del arrendamiento, por un periodo determinado, con una renta inferior a la del inicial, y,

b) La opción de compra a un precio inferior al de mercado al ejercitarse la opción.

La facultad de elegir se dejaba en manos del arrendatario. Más adelante se adoptó una tercera opción terminal, que respondió no tanto a las prácticas del momento, sino a la reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el D. O. del 19 de noviembre de 1974. Esta tercera opción era la de dar participación al arrendatario en el importe de la enajenación a un tercero. La facultad de elegir debía ser, para ajustarse a las exigencias de la reforma mencionada, del arrendatario.

Estas son, desde entonces, las opciones terminales más generalizadas, aunque ocasionalmente se prevé alguna diversa.

En cuanto al segundo aspecto, el relativo a la forma de calcular la renta, el tema es algo más complejo.

Como es sabido, la mayoría de las arrendadoras adquieren el equipo para dar en arrendamiento financiero con fondos prestados, generalmente por bancos. Ello ocasionó que, dada la poca disponibilidad del ahorro interno, se acudiera con frecuencia al crédito externo.

Por otra parte, en el mercado de dinero se fue estableciendo la práctica, especialmente a raíz del surgimiento del mercado de eurodólares en el mercado interbancario londinense, de otorgar préstamos a tasas de interés que se ajustan periódicamente, en atención a las condiciones del mercado.

Lo anterior, planteó a las arrendadoras un grave problema: si deseaban fijar el monto de la renta por el periodo forzoso completo (aspecto esencial de la operación), debían asumir el riesgo de calcularla con base en una tasa fija, lo cual podía ocasionar, o bien una pérdida —si la tasa resultaba baja a lo largo del tiempo—, o, bien una renta demasiado alta —si resultaba alta la tasa—, caso este último, que afectaría sus posibilidades de mercado.

Ante esa disyuntiva, se replantea el problema y, se va optando por celebrar contratos en los que la renta no se determina en el momento de contratación, sino que ha de determinarse a través de fórmulas más o menos complejas, que tienen por función que la renta se ajuste al costo financiero de la arrendadora.

Al generalizarse la práctica bancaria, incluso interna, de otorgar créditos a tasas fluctuantes, los arrendamientos financieros de renta determinable (no determinada en el momento de contratación), se multiplican.

Lo anterior, me parece suficiente para intentar determinar la naturaleza jurídica de este tipo de operaciones.

4. NATURALEZA JURÍDICA DEL ARRENDAMIENTO FINANCIERO

Para determinar la naturaleza jurídica de tan peculiar figura, parece conveniente empezar por el análisis de la opinión existente en México sobre el tema, tanto entre quienes ejercen la profesión, cuando entre quienes practican la operación, cuanto en nuestra doctrina; nuestros tribunales no se han pronunciado, que yo sepa, sobre el tema.

Según mi experiencia, la opinión de los abogados y de las empresas es la misma, en cuanto a una de las figuras —ya no considerada como "arrendamiento financiero"—: en los casos en que el arrendatario adquiere la propiedad al cubrir el último abono de la renta —o de la última renta, si ésta no es por la totalidad del período forzoso, se considera que se trata de una venta en abonos.

En cuanto al arrendamiento financiero propiamente dicho, la opinión perece ser distinta: los abogados tienden a considerarlo un contrato mixto, fruto de la unión de elementos del arrendamiento de bienes muebles, por una parte y, del contrato de promesa, por la otra.

En contraste, entre las empresas arrendadoras y arrendatarias, parece prevalecer la idea de que es una operación unitaria, peculiar, cuya estructura obedece a una función financiera.

Nuestra doctrina, ha dado bien poca atención al tema, y cuando lo ha hecho, casi siempre se ha conducido con ligereza, en ocasiones lamentable.

Le han dedicado algo de atención, un civilista, varios fiscalistas y dos mercantilistas.

El civilista, es don Ramón Sánchez Medal, quien dedica al tema más de cuatro páginas de la segunda edición de su libro "De los Contratos Civiles".

La opinión del autor me parece confusa desde su planteamiento, ambas —opinión y planteamiento— se dan en un párrafo que reza:

> "Se considera compraventa y sujeta a una reglamentación imperativa (2310 a 2315), el llamado "arrendamiento venta", por virtud del cual, uno de los contratantes entrega al otro, una cosa determinada, para que use de ella, por cierto tiempo, durante el cual, la parte que la recibe debe pagar cantidades periódicas de dinero que en su cuantía exceden del precio comercial de ese uso, y con el pacto de que al cubrirse la última de tales cantidades o al pagarse además de ellas un simbólico precio adicional, se convertirá en propietaria de la cosa".[3]

Más adelante el autor agrega:

> "Las observaciones anteriores confirman la necesidad de acudir a la interpretación sistemática del contrato que se explicó antes, ya que no hay que atenerse por fuerza a la calificación o nombre que las partes hayan aplicado a un determinado contrato, sino que es menester analizar la naturaleza de las prestaciones y del objeto convenido en el contrato. Por esta razón, las citadas observaciones no implican el desconocimiento de la posibilidad de verdaderos arrendamientos, en los que el monto de la renta corresponda en realidad al valor del solo uso de la cosa y el fiel cumplimiento de la obligación de pagar la renta no traiga como resultado automático la transmisión de la propiedad de la cosa al arrendatario, estableciéndose un verdadero precio que esté acorde con el valor de la cosa".[4]

De los párrafos transcritos los más importantes del autor sobre el tema parece desprenderse que, en su opinión:

1. Se practican tres tipos de arrendamiento peculiares:
   a) Aquellos en que el "arrendatario" adquiere la propiedad al pagar el último abono de la "renta" (o la última "renta", según el caso); y en los cuales la renta excede del valor del uso de la cosa;
   b) Aquellos en que el "arrendatario" puede adquirir la propiedad pagando además de la totalidad de la "renta", que aquí también excede del valor del uso, un precio simbólico, y
   c) Aquellos en que la renta corresponde al valor del solo uso de la cosa, el pago de la cual, no trae como "resultado automático", la transmisión de propiedad al arrendatario y, a los cuales se inserta una promesa u opción de venta a favor del arrendatario, a un precio que esté acorde con el valor del objeto.
2. Los dos primeros son compraventas en abonos, encubiertas bajo un aparente arrendamiento (aunque no lo dice expresamente se trataría de una simulación relativa).
3. El tercero, sería un contrato mixto, fruto de la unión de un verdadero contrato de arrendamiento y un contrato de promesa de venta.

[3] Pág. 174.
[4] Pág. 178.

Debo confesar que ni el planteamiento ni las conclusiones me parecen del todo aceptables:

1. En primer lugar, equipara dos operaciones diversas: las antes distinguidas como casos a) y b) y, si bien en el caso a) estaría de acuerdo en que se trataría de compra venta en abonos, elude una cuestión de fondo al utilizar el término "entrega" genéricamente, sin puntualizar si se opera transmisión de dominio o sólo de uso, es decir, si es una compraventa con reserva de dominio o sin tal reserva. A mi entender, dados los términos del artículo 2014 del Código Civil, la transmisión se opera por efecto del contrato, salvo pacto en contrario, por ser una consecuencia natural en las ventas de cosa cierta y determinada; ahora bien, como en la especie se prevé la transmisión de propiedad hasta que se produce el último pago, se trata de una venta con reserva de dominio. Problema distinto es, y que ha de resolverse conforme al artículo 2312 del Código Civil, el de la eficacia de tal reserva contra terceros.

En cuanto al caso b), la opinión del autor me parece menos fundada, pues dados los términos del artículo 17 del Código Civil y sobre todo del artículo 385 del de Comercio, dado que generalmente son contratos mercantiles, el que el precio sea simbólico y la renta elevada, no me parece suficiente para concluir que se trata de una venta en abonos, dado que es opcional para el arrendatario el cubrir o no el precio —al menos en parte— lo cual iría contra la esencia del contrato de compraventa. Por otra parte, me parece infundada, por su generalidad, la afirmación en cuanto al monto de la renta y el del precio, pues no son infrecuentes las operaciones en las que el precio es el valor residual real, cuando la naturaleza del objeto permite esa determinación con exactitud.

2. En segundo lugar, aunque el caso c) es susceptible de darse, y de darse considero que la opinión es correcta, ésta no dilucida nuestro problema, pues no se trata de un arrendamiento financiero necesariamente, pues éste se caracteriza porque el monto de la renta del periodo forzoso, supera el costo a que adquirió el arrendador. Y, en menor medida, por la opción terminal, pues ésta puede ser —y generalmente lo es—, diversa a la promesa de venta, ya que, como arriba apuntamos, generalmente hay una triple opción terminal.

Cuantitativamente, nuestra doctrina fiscal se ha ocupado más del tema, aunque no necesariamente con más acierto.

Agustín López-Valdivia, se refiere al arrendamiento financiero como a "ventas realizadas bajo la apariencia de contratos de arrendamiento, o si se quiere... contratos de arrendamiento *sui géneris*";[5] con lo que su opinión no podría ser más desafortunada, pues la emite al comentar el inciso h) de la fracción VI del artículo 19 de la L.I.R., según lo cual debe existir la ya comentada triple opción terminal, la cual es esencialmente incompatible con la compraventa.

Para Armando Porras y López, se trata de un contrato mixto, "unión de dos contratos: el arrendamiento y la compraventa";[6] opinión también desafortunada dada la *triple* opción terminal y a que es opción para el arrendatario, por lo que de ser mixto, lo sería de arrendamiento y contrato de promesa unilateral.

Juan Escorza Ledezma, se limita a referirse a los aspectos fiscales,[7] al igual que Enrique Calvo Nicolau y Enrique Mota Domínguez,[8] aunque éstos se refieren también a algunos aspectos contables.

José Mauricio Fernández y Cuevas no toca siquiera el tema,[9] como tampoco lo hacen Humberto y Joaquín Rodríguez Domínguez.[10] José Manuel Pintado parece considerarlo un contrato mixto al decir que "comprende una combinación de conceptos jurídicos del contrato de compraventa y del contrato de arrendamiento".[11]

Zilli se refiere tan sólo a los aspectos fiscales.[12]

Más acertada me parece la opinión de los únicos mercantilistas, que se refiere al tema desde el ángulo de nuestro derecho, Walter Frisch y Carlos Gutiérrez, quienes lo consideran un contrato *sui géneris,* no subsumible en las figuras típicas reguladas por nuestro derecho vigente, diciendo:

> "Concluimos nuestra calificación jurídica del arrendamiento financiero, en el sentido de que éste tiene carácter de contrato *sui géneris* o innominado, según el artículo 1858 del C. C., dados sus elementos característicos consistentes en que el arrendatario asume el riesgo de la pérdida de la cosa rentada por caso fortuito y se obliga al mantenimiento completo de la misma cosa."[13]

[5] López-Valdivia, obra citada en la bibliografía, pág. 62.
[6] Porras y López, obra citada en la bibliografía, págs. 103-104.
[7] Escorza Ledezma, obra citada en la bibliografía, págs. 103-104.
[8] Calvo Nicolau y Domínguez Mota, obra citada en la bibliografía, págs. 216-223, 190-197.
[9] Fernández Cuevas, obra citada en la bibliografía.
[10] Rodríguez Domínguez, obra citada en la bibliografía.
[11] Pintado, obra citada en la bibliografía, pág. 1.
[12] Véase su artículo citado en la bibliografía.
[13] Su artículo citado en la bibliografía, pág. 59.

Aunque la conclusión de que se trata de una figura *sui géneris* me parece correcta, el fundamento no lo es, pues si bien la asunción del caso fortuito si es esencial en la figura (no característico), la obligación de mantenimiento sólo se da en los llamados arrendamientos financieros netos, mas no es el global, por lo que no es característico, ni mucho menos, esencial. Lo que sí es esencial y lo olvidan los autores, es la existencia de alguna opción terminal.

En cuanto a la doctrina extranjera, el interesado puede encontrar en la obra de Carlos Vidal Blanco, una buena exposición; baste mencionar que cada día alcanza más partidarios la idea de tratarse de un contrato *sui géneris,* atípico desde el punto de vista legislativo, pero claramente perfilado en los usos del comercio.

Sin duda, lo anterior deja entrever mi opinión: es una figura típica del derecho consuetudinario (en cuya existencia yo sí creo), con sus propios perfiles que, con todo el riesgo implicado en cualquier intento definitorio, podríamos definir como un contrato en virtud del cual, una de las partes se obliga a adquirir un bien y a conceder el uso del mismo a la otra parte, por un plazo forzoso para ambas y, a elección de ésta, a transmitirle la propiedad del objeto al término del plazo o a prorrogar el plazo del uso, o alguna otra opción, y la otra parte se obliga a cubrir una cantidad determinada o determinable como contraprestación del uso, aun en el supuesto de pérdida del objeto, y a ejercitar necesariamente alguna de las opciones previstas a la terminación del plazo forzoso.

En la práctica, no sólo suele hacerse constar por escrito la primera de las obligaciones mencionadas, o sea la de adquirir el objeto, de ahí en parte deriva la tendencia a contemplarlo como un arrendamiento.

Como características principales, mencionaría las siguientes:

a) El precio por el uso, debe ser superior al precio de la compra de la"arrendadora";
b) La arrendadora debe adquirir el objeto conforme a las indicaciones de la "arrendataria" y no tendrá, frente a ésta, responsabilidad alguna con respecto a vicios del objeto;
c) La "arrendataria" se subroga en los derechos de la "arrendadora" contra el vendedor del objeto.

Se trata de un contrato bilateral, oneroso, conmutativo o aleatorio, según la "renta" sea determinada o determinable, de tracto sucesivo y complejo.

En cuanto a la denominación, parece reflejaría mejor su propósito y estructura la de "financiamiento de uso de bienes".[14]

[14] El criterio publicado en el No. 6 de la revista "Investigación Fiscal", rezaba:

CRITERIO 13
Se han estado recibiendo en esta Secretaría reiteradas solicitudes formuladas por

5. RÉGIMEN FISCAL

Pasemos ahora, a la consideración del régimen fiscal del arrendamiento financiero, el cual exige una división inicial, para tratar separadamente

diversas empresas, en el sentido de que se autorice un porciento mayor a efecto de realizar la depreciación de bienes tales como maquinaria, equipo y herramientas para la industria, camiones, automóviles y cualesquiera otros vehículos destinados al transporte, que son objeto de contratos de arrendamiento con opción de compra o por cuyo acuerdo expreso, al transcurrir el plazo forzoso pactado y las prórrogas acordadas, el arrendatario puede vender los bienes o adquirir la propiedad de los mismos, ya sea por la terminación del contrato o mediante el pago de una cantidad simbólica.

Teniendo en cuenta las razones que se aducen en las citadas solicitudes y las cláusulas de los contratos aludidos, que por ser esencialmente iguales plantean un problema de tipo general, esta Dirección ha decidido adoptar también un criterio de carácter general que regule esta materia, por lo que, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 10 del Código Fiscal de la Federación, 371 del Código de Comercio y 19 fracción VI inciso g) de la Ley del Impuesto sobre la Renta, resuelve que deben aplicarse a las peticiones aludidas, las siguientes reglas:

I. A las peticiones de referencia deberá dárseles fiscalmente el trato de ventas en abonos, en virtud de la opción que tienen los arrendatarios de comprar o enajenar los bienes objeto de los contratos, al terminar los plazos forzosos pactados y en razón a que cumplidas las prórrogas, los arrendatarios adquieren la propiedad de los bienes, ya sea porque se extinga el arrendamiento o los propios arrendatarios cubran cantidades simbólicas por los bienes arrendados.

II. En consecuencia, las Empresas que realicen esas operaciones con el carácter de arrendadoras, podrán optar entre considerar el total del precio que arroje la suma de las prestaciones pactadas, como ingresos del ejercicio, o bien acumular únicamente las prestaciones que efectivamente les hubieren sido pagadas, con deducción del costo que les corresponda, según el ejercicio en que se hubiere celebrado la operación. Este costo será la cantidad que resulte de aplicar a los bonos por operaciones realizadas durante determinado ejercicio, el porciento que en el precio total pactado en las ventas en abonos celebradas durante el mismo, represente el costo de los bienes enajenados.

III. Si recuperasen por incumplimiento de los contratos, los bienes objeto de los mismos, los incluirán nuevamente en el inventario al precio original de costo, deduciendo únicamente el demérito real que hayan sufrido, o aumentando el valor de las mejoras en su caso.

En esta hipótesis, esas empresas acumularán como ingreso, las cantidades recibidas de los arrendatarios, deducidas las que hubieren devuelto por cualquiera causa, así como las que ya hubieren acumulado con anterioridad.

IV. Si al finalizar los plazos forzosos pactados, los arrendatarios enajenaren los bienes arrendados, ambas partes acumularán como ingreso gravable, los importes de las ventas en la proporción que les corresponda según los contratos respectivos.

V. Los arrendatarios, pueden a su vez optar por deducir anualmente, el importe de las rentas y demás prestaciones que paguen durante los plazos forzosos pactados y sólo considerar al finalizar las prórrogas acordadas, como valor de los bienes, los importes de las cantidades simbólicas que por adelantado cubran a los arrendadores, o considerar los importes totales de los contratos, como costo de adquisición y llevar a cabo la depreciación conforme al régimen normal.

En estos casos, si no hicieren uso de la opción, deberán considerar como pérdida al diferencia que corresponda.

el régimen en materia del impuesto sobre la renta y en materia de impuesto al valor agregado.

5.1 *Impuesto sobre la renta*

Históricamente, puede hablarse de cuatro breves etapas: a) la de bonanza; b) la agonía; c) la discreción, y d) la prudencia a medias.

a) El periodo de la bonanza, va del 30 de abril de 1966 en que la Dirección General del Impuesto sobre la Renta emite el famoso Criterio No. 13, al 23 de septiembre de 1969, en que se le deja sin efecto.

Es periodo de bonanza, porque al arrendador se le permite depreciar el objeto arrendado durante el periodo forzoso del arrendamiento y, al arrendatario ir deduciendo la renta en el ejercicio y en la medida en que hace el pago de los abonos y considerar como costo tan sólo el precio simbólico, o bien, a su elección, considerar el importe total como costo y depreciar conforme al régimen normal, según el oficio aclaratorio del 23 de octubre de 1967.[15]

[15] El oficio publicado en el No. 23 de la revista *Investigación Fiscal*, rezaba:

DIRECCIÓN GENERAL DEL
IMPUESTO SOBRE LA RENTA.
OFICINA DEL DIRECTOR

México, D. F., a 23 de octubre de 1967.

C. Subdirector del Impuesto
al Ingreso Global de las Empresas
P r e s e n t e .

Me permito comunicarle que en el Criterio No. 13 contenido en el oficio 311-(JVO)-22526, Expediente número CCP-490627 de 30 de abril de 1966, en el párrafo V existe un error de redacción que es conveniente aclarar.

En consecuencia dicho párrafo debe quedar redactado como sigue:

V. Los arrendatarios, pueden a su vez optar por deducir anualmente, el importe de las rentas y demás prestaciones que paguen durante los plazos forzosos pactados y sólo considerar al finalizar las prórrogas acordadas, como valor de los bienes, los importes de las cantidades simbólicas que como saldo cubran a los arrendadores, o considerar los importes de los contratos como costo de adquisición y llevar a cabo la depreciación conforme al régimen nor-

b) El periodo de agonía se inicia con un golpe fiscal que parecía mortal para el arrendamiento financiero, pues no sólo se deja sin efectos al Criterio No. 13, sino que se establece que el arrendador debe depreciar conforme al régimen normal y, además, considerar ingreso acumulable la diferencia entre el precio de venta y el de mercado.[16]

c) La agonía es superada gracias a la reforma que adicionó el inciso h) a la fracción VI del artículo 19 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

mal, en estos casos, si no hicieron uso de la opción deberán considerar como pérdida la diferencia que corresponda.

Atentamente.
El Director.
Lic. Jorge I. Aguilar

[16] Al respecto, hubo dos oficios, uno del 23 de septiembre de 1969, otro confirmatorio del 3 de junio de 1970, mismos que decían:

México, D. F., a 23 de septiembre de 1969.

C. C. Directores General del
Impuesto sobre la Renta y
de Auditoría Fiscal Federal.
P r e s e n t e .

Por oficio No. 311-22526 de 29 de abril de 1969 dio usted a conocer el criterio No. 13 de la Dirección General del Impuesto sobre la Renta que se refiere al régimen fiscal aplicable a las partes en el caso de un contrato de arrendamiento de maquinaria y equipo con opción de compra. En dicho criterio se da el tratamiento de venta en abonos a los arrendadores de maquinaria y equipo con opción de compra, esto es se les permite deducir el costo del bien durante el periodo del contrato, mientras que por otra parte el arrendatario deduce el importe total de las rentas derivadas del mismo contrato. Esto es que mediante dicho criterio se otorgan diversas consecuencias jurídicas a las partes de un mismo contrato.

Después de cambios de impresiones con el Colegio de Contadores y con las Confederaciones Nacionales de Cámaras, se ha llegado a la conclusión de que la aplicación constante del citado criterio 13 contaría el sistema de la depreciación en materia de Impuesto sobre la Renta y afecta al control de una de las deducciones más importantes en el mencionado tributo.

Por lo anterior y con fundamento en el artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, se expide esta circular para dar a conocer el criterio de la autoridad superior en cuanto a la aplicación de las normas tributarias correspondientes, para el efecto de que tratándose de contratos de arrendamiento de maquinaria y equipo con opción de compra, procede otorgar el contrato las mismas consecuencias jurídicas para ambas partes, es decir, que si bien es cierto que el arrendatario puede deducir el valor de las rentas pactadas, también es cierto que el arrendador deberá deducir únicamente la depreciación de los bienes arrendados que son su propiedad, en los términos que establece el artículo 21 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no procediendo por lo tanto que se aplique la parte proporcional del costo de los bienes tal como señalaba el criterio No. 13 que se deja sin efecto.

(Diario Oficial del 19 de noviembre de 1974), iniciándose así el periodo de discreción.

El inciso rezaba:

"h) Los ingresos provenientes de contratos escritos en los que se conceda el uso o goce de bienes y se estipule desde su formulación lo siguiente:

Ruego a ustedes tomar nota del contenido de este oficio y dictar sus disposiciones sobre el particular.

Atentamente. Sufragio Efectivo. No Reelección.
El Administrador, Lic. NORBERTO HOYO.

México. D. F., a 3 de junio de 1970.

CONFEDERACIÓN DE CÁMARAS
NACIONALES DE COMERCIO
Balderas No. 144-2o. Piso
México, D. F.

El 23 de septiembre de 1969, mediante oficio circular No. 537-6194 dirigido al Director General del Impuesto sobre la Renta, se señaló a dicho funcionario que quedaba sin efecto al criterio No. 13 expedido por la Dirección de Impuesto sobre la Renta al 29 de abril de 1966, y mediante el cual se daba el tratamiento de venta en abonos a los arrendadores de maquinaria y equipo con opción de compra; es decir, se les permitía deducir el costo del bien durante el periodo del contrato, mientras que por otra parte el arrendatario deducía el importe total de las rentas derivadas del mismo contrato. Por considerar incongruente el tratamiento fiscal otorgado a las dos partes de un mismo contrato, y considerando que el mencionado criterio 13 era contrario al sistema de depreciación del impuesto sobre la Renta, en aquella ocasión y con fundamento en el artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, se revocó el multicitado criterio No. 13 para el efecto de que, tratándose de contratos de arrendamiento de maquinaria y equipo con opción de compra, se le otorgara al contrato las mismas consecuencias jurídicas para ambas partes, es decir, que el arrendatario siguiera deduciendo el valor de las rentas pactadas, pero que el arrendador no podría deducir el costo de los bienes dados en arrendamiento, sino únicamente su depreciación en los términos que establece el artículo 21 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Al dar a conocer esta resolución a las empresas interesadas, éstas acudieron nuevamente a realizar diversas gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendientes a obtener un tratamiento diferente al señalado en el oficio circular 537-6194 de 23 de septiembre de 1969.

Después de diversas reuniones que se han tenido con los representantes de las empresas arrendadoras que operan en México el llamado contrato de arrendamiento financiero, esta Secretaría no encuentra justificación alguna para diferir de su criterio final expresado en el multicitado oficio circular 537-6194 de septiembre pasado, y por lo tanto lo confirma en todas y cada una de sus partes con las siguientes consecuencias.

1. Que es obligación del arrendador financiero, en tanto no transfiera la propiedad del bien, calcular el cargo por depreciación anual para hacer la deducción correspondiente a su ingreso acumulable en cantidades que no excedan a los porcentajes señalados en el artículo 21 de la Ley del Impuesto sobre

1. Que las partes se sujetan a un plazo inicial forzoso.

2. Que la persona que recibe el bien para su uso y goce, queda obligada a efectuar pagos que considerados en su totalidad, excedan el precio en el que se adquirió el bien por quien concede su uso o goce.

3. Que la persona que conceda el uso y goce del bien se obliga, una vez cumplido el pago de las cantidades convenidas durante el plazo inicial forzoso y a elección de quien recibe el bien, a la realización de una de las siguientes opciones:

la Renta en vigor, los cuales no pueden ser modificados sin la previa autorización de esta Secretaría.

2. Que, demás, de acuerdo con el artículo 19 del propio ordenamiento, entre los ingresos acumulables se encuentra comprendida la diferencia entre los precios declarados por el causante y los que fije la Secretaría de Hacienda. cuando aquéllos no correspondan a los de mercado, con base en los de factura o en los corrientes del mercado.

3. Por lo que, al aplicar los arrendadores del costo de los bienes durante los plazos del contrato y supuestos dichos plazos menores a aquéllos que la Ley toma en cuenta para fijar los porcentajes de depreciación, violan la disposición contenida en el precitado artículo 21 de la Ley mencionada y al vender los bienes de su propiedad a precios inferiores a los de mercado o de costo, se ubican en el supuesto contenido en la fracción VI, inciso c) del artículo 19 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En tal virtud, y de acuerdo con los artículos 19 y 21 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en relación con el 82 del Código Fiscal de la Federación, procede la rectificación de las declaraciones de las empresas arrendadoras que en sus operaciones se ajustaron al criterio No. 13.

Sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su ánimo de actuar bajo principios de equidad en este problema, ofrece que a petición concreta de cada una de las empresas arrendadoras, que han actuado conforme al criterio 13, revocado por la autoridad administrativa desde el 23 de septiembre pasado, autorizará durante los próximos 30 días la presentación de declaraciones espontáneas que rectifiquen las manifestaciones presentadas por ejercicios anteriores, para ajustarse a los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta en sus artículos 19 fracción VI inciso c) y 21, corrigiendo la deducción correspondiente a costo, por depreciación de los bienes, y acumulando a la fecha del ejercicio de la opción de compra, la diferencia entre el precio nominal a que se vendió el bien y su costo original menos depreciaciones. Las diferencias de impuestos que resulten por la aplicación de este procedimiento se cobrarán mediante la liberación, en cada caso, de los recargos y de las sanciones.

Si pasado dicho plazo no se presentan en forma espontánea las empresas arrendadoras a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para rectificar sus declaraciones de años anteriores, pagando las diferencias de impuesto, sin recargos ni sanciones, esta Secretaría procederá a la revisión de las declaraciones originales, liquidando las diferencias de impuestos que resulten y en este caso aplicando los recargos y multas que procedan por no haber acudido al llamado conciliatorio de la autoridad fiscal.

Atentamente. Sufragio Efectivo. No Reelección.

El Admisistrador, Lic. ROBERTO HOYO.

1a. La de transferirle la propiedad del bien objeto del contrato mediante el pago de una cantidad determinada, que deberá ser inferior al valor de mercado del bien al momento de la opción;

2a. La de prorrogarle el contrato por un plazo cierto, durante el cual los pagos serán por un monto inferior al que se fijó durante el plazo inicial del contrato.

3a. La de participarle en el importe de la enajenación a un tercero del bien objeto del contrato.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa solicitud justificada del causante, podrá autorizar que se estipule una opción distinta a las señaladas.

La persona que perciba ingresos por los contratos a que se refiere este inciso, podrá optar por aplicar a sus ingresos el sistema a que se refiere el inciso g) de esta fracción y no podrá modificarlo sin autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en ningún caso podrá sujetar los bienes objeto del contrato al régimen de depreciación que se establece en el artículo 21.

Los ingresos que deriven de la realización de cualquiera de las operaciones mencionadas, serán acumulables en el ejercicio en que sean exigibles y no estarán sujetos a deducción alguna.

Cuando en los contratos en que se concedan el uso o goce de bienes se estipule un plazo forzoso igual o superior a los términos de depreciación a que se refiere el artículo 21 de esta Ley y el pago de una renta equivalente o superior al valor del mismo, aun cuando no se hubieren establecido opciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá considerar a sus otorgantes dentro del régimen establecido en este inciso, o en el de la fracción XII del artículo 21, según sea el caso."

La asimilación al tratamiento aplicable a la venta en abonos es, quizá, el origen de que algunos piensen que el arrendamiento financiero es una venta en abonos disfrazada.

La reforma no resolvía claramente si la diferencia entre el valor mercado y precio de venta era ingreso acumulable para el arrendador.

d) El periodo de la prudencia a medias, se inicia el 1o. de enero del año en curso, al entrar en vigor las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1979.

La reforma, alabable en tanto vincula el régimen de depreciación a la función financiera de la operación, resulta trunca, al no regular específicamente el arrendamiento financiero de renta variable, resultante del financiero a tasa de interés fluctuante —el más frecuente tanto en el ambiente bancario interno, cuanto en el internacional—, con lo que centra su atención en una figura que tiende a desaparecer: el arrendamiento financiero con renta determinada en el momento de contratación (calcu-

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

lada sobre la base de un tipo de interés fijo) y, no da solución satisfactoria a la modalidad introducida en la práctica comercial hace ya algunos años: el arrendamiento financiero de renta determinable (con base en tipos de interés fluctuantes).

La omisión resulta menos comprensible, si se toma en cuenta que el artículo 21-A, adicionado en la reforma que se comenta, se hace referencia indirecta a las operaciones de tasa fluctuante y se da una solución, aunque ésta sea insatisfactoria, como veremos.

Expongamos brevemente el régimen actual y sus diferencias con respecto al inmediato anterior.

El régimen vigente parte de una idea fundamental: contemplar el arrendamiento financiero como una operación de financiamiento; esta idea básica se refleja, tanto en los requisitos a que debe ajustarse el contrato, cuanto en el régimen de depreciación.

En cuanto al contrato mismo, a partir de la reforma es necesario que en éste se indique la tasa de interés que el arrendador tomó en cuenta para determinar la renta; en cuanto a la depreciación, es necesario detenerse un poco más.

Como se recordará, a partir de la reforma de 1974 (Diario Oficial del 14 de noviembre), se sentaron las bases del régimen aún en vigor, según el cual, el arrendador puede optar por aplicar a sus ingresos, el régimen aplicable a las ventas en abonos, pero en ningún caso puede sujetar a depreciación los bienes dados en arrendamiento financiero, ya que la depreciación sólo puede ser llevada a cabo por el arrendamiento conforme a reglas especiales, que en aquel entonces se introdujeron en la fracción XII del artículo 21 de la Ley del artículo 21 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Es el régimen de depreciaciones por parte del arrendatario el que fue sustancialmente modificado por la reforma de 1979. Para apreciar la trascendencia de la reforma, es conveniente recordar el texto de la fracción XII del artículo 21 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, según la reforma de 1974.

El texto rezaba:

> "La depreciación de los activos fijos tangibles y la amortización de los intangibles y cargos diferidos, se sujetarán a las siguientes reglas:
>
> XII. Las erogaciones que deriven de un contrato que reúna los requisitos que se señalan en el artículo 19 fracción VI, inciso h) de esta ley, se sujetarán a lo siguiente:
>
> a) Del total de pagos convenido para el término forzoso inicial del contrato, el 70% se considerará como costo de adquisición de los bienes, por lo que la cantidad que resulte de aplicar dicho porcentaje será la base sobre la cual se calculará la depreciación establecida en las fracciones I a III de este artículo a partir de la fecha en que se inicie la utilización de los bienes. El 30% restante se depreciará en anualidades iguales durante el plazo forzoso inicial del contrato.
>
> b) Si el contrato concluyere antes del plazo pactado, se deberá considerar como partida deducible la diferencia entre los pagos efectuados y las cantidades deducidas en los términos del inciso anterior.
>
> c) En caso de que se haga uso de alguna de las opciones establecidas en el subinciso 3 del inciso h) de la fracción VI del artículo 19 de esta ley, se observará lo siguiente:
>
> 1. Si se trata de las opciones 1a. y 2a., el monto de la opción se considerará completamente del equivalente del costo de adquisición de los bienes, por lo que quedará sujeto a depreciación a la tasa que resulte de dividir el importe de la opción entre el número de años que falten para depreciar dicho costo de adquisición.
>
> 2. Si se obtiene participación por la venta de los bienes a terceros, deberá considerarse como deducible la diferencia entre los pagos efectuados y las cantidades ya deducidas en los términos del inciso a) de esta fracción, menos el ingreso obtenido por la participación en la venta a terceros."

Este régimen fue modificado según las reformas publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1975, conforme a las cuales, a la fracción transcrita se agregó un párrafo que introdujo un tratamiento especial para determinadas operaciones; tal párrafo rezaba:

> Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior la maquinaria y el equipo industriales que sean estrictamente indispensables para el uso normal y propio de las empresas dedicadas a las actividades industriales, a las comprendidas en la fracción I incisos c) y d) de este artículo y a los directamente relacionados con las actividades de hotelería y servicios de hospital, siempre que sean objeto de contratos en que se establezca un plazo inicial forzoso mayor a tres años, casos en los que la depreciación se hará conforme a los siguientes por cientos:
>
> Por ciento máximo del valor total del contrato.

Si el contrato establece un plazo forzoso de:	Depreciable conforme a la vigencia del contrato	Depreciable conforme a las fracciones I a III de este artículo
Más de 3 años hasta 5	40%	60%
Más de 5 años	50%	50%

El régimen introducido por la reforma de 1975, se mantuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1979, fecha en que se publicó una nueva reforma a la citada fracción, así como la adición del artículo 21-A, mismos que rezan:

ART. 21

"La depreciación de los activos fijos tangibles y la amortización de los intangibles y gastos y cargos diferidos, se sujetarán a las siguientes reglas:

XII. Las erogaciones que deriven de un contrato que reúna los requisitos que se señalan en el artículo 19 fracción VI inciso h) de esta ley, se sujetarán a lo siguiente:

a) Del total de pagos convenidos para el término forzoso inicial del contrato se considerará como costo de adquisición de los bienes, la cantidad que resulte de aplicarle el por ciento que conforme al cuadro contenido en el artículo 21-A de esta ley corresponda, según el número de años del plazo inicial forzoso del contrato y la tasa de interés aplicable al primer año del plazo pactado. El costo de adquisición determinado en los términos de este inciso, se depreciará conforme a los cientos y en la forma establecida en las fracciones I a III de este artículo a partir de la fecha en que se inicie la utilización de los bienes. El saldo que se obtenga después de restar al total de pagos convenidos la cantidad que resulte de aplicar a dichos pagos el por ciento de costo de adquisición que corresponda conforme al cuadro establecido en el artículo 21-A, se deducirá en anualidades iguales durante el plazo inicial del contrato. Esta deducción se ajustará cuando varíe la tasa de interés aplicable al primer año del plazo.

b) Si el contrato concluyere antes del plazo pactado, se deberá considerar como partida deducible la diferencia entre los pagos efectuados y las cantidades deducidas en los términos del inciso anterior.

c) En caso de que se haga uso de alguna de las opciones establecidas en el subinciso 3 del inciso h) de la fracción VI del artículo 19 de esta Ley, se observará lo siguiente:

1. Si se trata de las opciones 1a. y 2a., el monto de la opción se considerará complemento del equivalente del costo de adquisición de los bienes, por lo que quedará sujeto a depreciación a la tasa que resulte de dividir el importe de la opción entre el número de años que falten para depreciar dicho costo de adquisición.

2. Si se obtiene participación por la venta de los bienes a terceros, deberá considerarse como deductible la diferencia entre los pagos efectuados y las cantidades ya deducidas en los términos del inciso a) de esta fracción, menos el ingreso obtenido por la participación en la venta a terceros.

ART. 21-A

El por ciento que se aplicará al total de pagos convenidos para el término forzoso inicial de los contratos a que se refiere el inciso h) de la fracción VI del artículo 19 de esta ley, para determinar el costo de adquisición de los bienes cuyo uso o goce se conceda, será el que corresponda conforme al número de años pactado como plazo inicial forzoso del contrato, en la columna relativa a la tasa de interés aplicable en el primer año del plazo, conforme al cuadro siguiente:

Número de años del plazo inicial forzoso del contrato	Tasa de interés hasta 10% Costo de adquisición %	Tasa de interés 12% Costo de adquisición %	Tasa de interés 14% Costo de adquisición %	Tasa de interés 16% Costo de adquisición %
1	91	89	88	86
2	87	85	83	81
3	83	80	77	75
4	79	76	73	70
5	76	72	69	65
6	73	69	65	61
7	70	65	61	58
8	67	62	58	54
9	64	59	55	51
10	62	56	52	48
11	59	54	50	46
12	57	52	47	43
13	55	49	45	41
14	53	47	43	39
15	51	45	41	37
16	49	44	39	35
17	47	42	37	34
18	46	40	36	32
19	44	39	34	31
20	43	37	33	40
21 a 25	39	34	30	27
26 a 30	33	29	25	22
más de 30	28	23	20	18

Número de años del plazo inicial forzoso del contrato	Tasa de interés18% Costo de adquisición %	Tasa de interés 20% Costo de adquisición %	Tasa de interés 22% Costo de adquisición %	Tasa de interés 24% Costo de adquisición %
1	85	83	82	81
2	79	76	74	73
3	72	70	68	66
4	67	65	62	60
5	63	60	57	55
6	58	55	53	50
7	54	52	49	46
8	51	48	45	43
9	48	45	43	40
10	45	42	39	37
11	42	39	37	34
12	40	37	34	32
13	38	35	32	30
14	36	33	30	28
15	34	32	29	27
16	32	30	27	25
17	31	28	26	24
18	29	27	24	23
19	28	25	23	22
20	27	24	22	20
21 a 25	24	22	20	18
26 a 30	20	18	16	15
más de 30	16	14	13	12

Número de años del plazo inicial forzoso del contrato	Tasa de interés 26% Costo de adquisición %	Tasa de interés 28% Costo de adquisición %	Tasa de interés 30% ó mayor Costo de adquisición %
1	79	78	76
2	71	69	67
3	64	62	60
4	58	56	54
5	53	51	49
6	48	46	44
7	44	42	39
8	40	38	36
9	37	35	33
10	35	33	31
11	32	30	28
12	30	28	26
13	28	26	25
14	26	25	23
15	25	23	22
16	23	22	20
17	22	21	19
18	21	19	18
19	20	19	17
20	19	18	16
21 a 25	17	16	14
26 a 30	14	13	12
más de 30	11	10	09

Cuando quien conceda el uso o goce de un bien en los términos del artículo 19 fracción VI, inciso h) de esta ley, sea un extranjero residente en el extranjero, para efectos de la aplicación del cuadro contenido en este artículo se considera que el interés fijado para determinar los pagos correspondientes al primer año del plazo, es el interés por operaciones interbancarias que rija en el mercado de Londres (LIBOR) al momento de celebrar el contrato.

Cuando la tasa de interés pactado no coincida exactamente con alguno de los por cientos de tasa de interés establecidos en el cuadro contenido en este artículo, para determinar el por ciento aplicable, se considerará la tasa de interés más próxima al interés pactado. Si este último tiene la misma proximidad a dos tasas de interés, se considerará la más alta.

Cuando el plazo pactado corresponda a un número determinado de años completos y a una fracción de año, dicha fracción se considerará como un año completo, cuando la misma exceda de seis meses.

Como puede verse, la modificación fundamental radica en que, el costo de adquisición se determina no como porcentajes fijos para todas las operaciones, sino como un porcentaje que depende de dos elementos: la duración del plazo inicial forzoso y, la tasa de interés tomada en consideración para fijar la renta. Así por ejemplo, si el plazo inicial for-

zoso es de tres años y, la tasa de interés empleada para fijar la renta fue el 24% anual, se considerará como costo de adquisición una cantidad equivalente al 66% del total de los pagos convenidos para ese plazo de tres años y, ese costo deberá sujetarse a depreciación, conforme a las reglas generales. En cambio, si el plazo es de tres años, pero la tasa del 10, se considerará como costo un 83%.

Ahora se comprenderá el porqué considero a la reforma incompleta: si se toma en consideración la práctica generalizada de emplear tasas de interés variable, no es posible determinar el régimen de depreciación, si la variación ocurre dentro del primer año, ya que, si ocurre después, si existe disposición que regule el tratamiento del cambio de tasas.

La solución correcta sería tomar como base la primera tasa de interés, independientemente del plazo de vigencia de éste, pues con ella se determina el costo para la arrendadora.

5.2 *Impuesto al valor agregado*

Refirámonos, siquiera sea brevemente a este impuesto. La ley respectiva es bastante desafortunada, ya que no regula expresamente el tema, con lo que se plantearía la necesidad de acudir al régimen general del arrendamiento, ocasionando con ello, un problema delicado, a saber:

Refirámonos, siquiera sea brevemente a este impuesto. La ley respectiva es bastante desafortunada, ya que no regula expresamente el tema, con lo que se plantearía la necesidad de acudir al régimen general del arrendamiento, ocasionando con ello, un problema delicado, a saber:

a) al comprar la maquinaria, la arrendadora debe aceptar la traslación o repercusión del impuesto, sobre el precio total;

b) al arrendar, debe repercutir al arrendatario, el impuesto sobre el importe del vencimiento concreto de la renta;

c) de lo anterior, resultaría necesariamente que el impuesto acreditable de la arrendadora, excedería en mucho el impuesto por ella causado.

Evidentemente, en el caso de alguna empresa concreta, pudiera ser que el conjunto de operaciones aminorara el problema, pero ello sólo es posible con un descenso dramático de operaciones nuevas y siempre y cuando continúe en vigor un número importante de operaciones antiguas.

Para bien o para mal, el reglamento (Diario Oficial de diciembre de 1979), intentó una solución —de discutible validez por exceder la ley— en su artículo 25, que a la letra dice:

> Para los efectos del artículo 12 de la Ley, el impuesto que corresponda con motivo de enajenaciones en las que se hubieran pactado intereses, podrá diferirse, considerando el número de meses pactados, en el por ciento que resulte conforme a la siguiente tabla:

Número de meses pactados a partir de la enajenación	Por ciento aplicable al impuesto
1	2
2	3
3	4
4	5
5	6
6	7
7	8
8	9
9	10
10	11
12	12
14	14
16	16
18	17
20	19
22	20
24	22
26	23
28	24
30	26
32	27
34	28
36	30
38	31
40	32
42	33
44	34
46	35
48	37
50	38
52	39
54	40
56	41
58	42
60	43
Más de 60	45

> Tratándose de los contratos a que se refiere el inciso h) de la fracción VI del artículo 19 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al impuesto que corresponda a la operación se le aplicará el por ciento que señala dicha Ley para determinar el costo de adquisición y la diferencia será el impuesto que podrá diferirse.
>
> El impuesto diferido se pagará mensualmente en el monto que resulte de dividirlo entre el número de meses pactados, inclusive cuando se efectúen pagos por anticipado; los intereses dejados de pagar con motivo de dichos pagos se deducirán en la siguiente o siguientes declaraciones mensuales del valor de los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto y se considerarán como descuentos o bonificaciones.

Como es fácil darse cuenta, la disposición implica que el reglamento considera a la operación como una enajenación (el artículo 25 forma parte del capítulo II intitulado "De la Enajenación") y que, por ende, el impuesto se causa sobre el monto total como si fuera una venta, pero que, puede diferirse parte del impuesto. Así por ejemplo, en un hipotético contrato a tres años, en el que la tasa de interés fuera el 10%, y la renta total del plazo forzoso $1'000,000.00, el impuesto sería de $100,000.00, el costo sería el 83% y por ende podría diferirse el 17%, es decir $17,000.00.

El reglamento tampoco resuelve el problema en el caso de tasas variables.

6. ALGUNOS PROBLEMAS ESPECIALES

Quisiera ahora referirme a tres problemas especiales, uno en el área del derecho mercantil (y civil), el segundo en el fiscal e internacional privado y el tercero del administrativo. El primero: la asunción de riesgos en el arrendamiento financiero; el segundo: el arrendamiento celebrado con arrendadoras extranjeras que no están establecidas en el país, y, por último, el tercero: el arrendamiento financiero con el sector público.

6.1. *Asunción del caso fortuito en el arrendamiento financiero*

Como antes mencionamos, es esencial en el arrendamiento financiero el que el arrendatario asuma el riesgo del caso fortuito y la fuerza mayor.

Ahora bien, si consideramos a la figura como un contrato mixto, fruto de la unión del arrendamiento y la promesa y, no como una figura diversa, los artículos 2431, 2432 y 2433 del Código Civil plantean un problema muy delicado.

Las disposiciones mencionadas, establecen:

> ART. 2431
>
> Si por caso fortuito o fuerza mayor se impide totalmente al arrendatario el uso de la cosa arrendada, no se causará renta mientras dure el impedimento, y si éste dura más de dos meses podrá pedir la rescisión del contrato.
>
> ART. 2432
>
> Si sólo se impide en parte el uso de la cosa, podrá el arrendatario pedir la reducción parcial de la renta, a juicio de peritos, a no ser que las partes opten por la rescisión del contrato, si el impedimento dura el tiempo fijado en el artículo anterior.
>
> ART. 2433
>
> Lo dispuesto en los dos artículos anteriores no es renunciable.

Es decir, esas disposiciones impiden que el arrendatario asuma la responsabilidad por caso fortuito. El problema parecería superable en el caso de muebles, dados los términos del artículo 2464 del Código Civil, que dispone:

> El arrendatario está obligado a pagar la totalidad del precio, cuando se hizo el arrendamiento por tiempo fijo y los periodos sólo se pusieron como plazos para el pago.

Sin embargo, no dejan de existir dudas sobre si esta disposición puede ser una excepción y, la respuesta parece negativa a la luz del artículo 2469, que dispone:

> Aun cuando la pérdida o deterioro sobrevengan por caso fortuito serán a cargo del arrendatario, si éste usó la cosa de un modo no conforme con el contrato, y sin cuyo uso no habría sobrevenido el caso fortuito.

En la práctica generalizada, existe la asunción contractual del riesgo pero, además, la obligación de asegurar el objeto arrendado a cargo del arrendatario y en beneficio de la arrendadora. Esta práctica de exigir el aseguramiento deriva, en gran medida, de las disposiciones comentadas y resuelve, desde el punto de vista práctico, el problema.

6.2 *Arrendamiento financiero con arrendadoras no establecidas en el país*

Empecemos por el aspecto fiscal.

Hasta enero del año en curso, puede decirse que no se practicaba este tipo de operaciones, principalmente por el elevado costo fiscal que implicaban.

En efecto, conforme a los artículos 31-I-b y 41-I de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, según reforma publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1975, el impuesto aplicable era el 21% sobre el monto de la renta sin deducción alguna; esta situación fue modificada según las reformas publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1979, que introdujeron un régimen nuevo en el inciso 1) de la fracción I del artículo 31 de la ley mencionada, del tenor siguiente:

ART. 31

La base del impuesto será el ingreso bruto que obtenga el causante, sin deducción alguna en los siguientes casos:

I. Tratándose de sujetos señalados en el artículo 3o. fracción II de esta ley, que obtengan los ingresos mencionados en dicho precepto por concepto de:

1) Arrendamiento de bienes muebles distintos de los señalados en los incisos anteriores, así como las retribuciones que deriven de un contrato que reúna los requisitos que establece el artículo 19, fracción VI, inciso h). En este último caso cuando los bienes se destinen a actividades que deban fomentarse, la base determinará deduciendo del ingreso bruto la proporción que en los términos del artículo 21 fracción XII, se considere como costo de adquisición de los bienes.

No se causará el impuesto establecido en esta Ley, por los intereses pagados al extranjero que deriven de créditos concedidos al Gobierno Federal.

Es decir, el régimen del arrendamiento financiero se dividió en dos:

a) Se conservó el régimen anterior como regla general.
b) Se creó uno nuevo, aplicable a los casos en que los bienes arrendados se destinen a actividades que deben fomentarse.

En este último supuesto, el impuesto (cuya tasa continúa siendo del 21% según el artículo 41-III, reformado en la misma fecha), no se causa sobre el monto bruto de la renta, sino sobre un porcentaje de ésta que se determina en atención al plazo inicial forzoso y la tasa de interés, aplicando las tablas del artículo 21-A.

Debe, sin embargo, hacerse notar que en estos casos no se toma en cuenta la tasa señalada en el contrato, sino —error técnico incomprensible— la tasa LIBOR, según lo dispone el párrafo antepenúltimo del artículo 21-A, que a la letra dice:

> Cuando quien conceda el uso o goce de un bien en los términos del artículo 19 fracción VI, inciso h) de esta Ley, sea un extranjero residente en el extranjero, para efectos de la aplicación del cuadro contenido en este artículo, se considera que el interés fijado para determinar los pagos correspondientes al primer año del plazo, es el interés por operaciones interbancarias que rija en el mercado de Londres (LIBOR) al momento de celebrar el contrato.

La disposición transcrita adolece de tres defectos básicos: su inaplicabilidad, su falta de equidad y el ser contradictoria, por las razones siguientes:

1. En primer lugar, según el artículo 31-I-1, es necesario que el contrato cumpla con las características señaladas en el artículo 19-V-h, entre las cuales está el de señalar el tipo de interés utilizado por el arrendador para fijar la renta. Resulta carente de sentido, contradictorio e inequitativo que se establezca esa exigencia, para después disponer que se tome en cuenta una tasa de interés que puede ser totalmente distinta.

2. En segundo lugar, no existe UNA tasa LIBOR, sino muchas, en atención a los plazos, las monedas y los bancos.

Desde el punto de vista del derecho internacional privado se plantea el problema de determinación de la Ley aplicable a este tipo de contratos.

Empecemos por anotar que, en mi concepto no debe pretender resolverse el problema conforme a las disposiciones del Código Civil, ya que, en materia de operaciones de crédito prevalecen los usos bancarios y mercantiles sobre el citado ordenamiento, como claramente dispone el artículo 2 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito,[17] por lo que dado que en la especie se traba sin duda alguna de una operación de crédito, debe antes de acudir al Código Civil, averiguarse sobre tales usos.

Pues bien, a nivel de usos, cada día se difunde más el sujetar los con-

[17] La disposición no podría ser más clara, pues literalmente establece:

> ARTÍCULO 2o. Los actos y las operaciones a que se refiere el artículo anterior, se rigen:
> I. Por lo dispuesto en esta ley, en las demás leyes especiales relativas; en su defecto:
> II. Por la legislación mercantil general; en su defecto:
> III. Por los usos bancarios y mercantiles y, en defecto de éstos:
> IV. Por el derecho común, declarándose aplicable en toda la República, para los fines de esta ley, el Código Civil del Distrito Federal.

tratos a la ley de la parte que lleva a cabo la prestación característica, práctica que cada día encuentra mayor apoyo doctrinal,[18] la cual en la especie llevaría a inclinarse por la ley de la arrendadora, opinión compartida por Boggiano,[19] uno de los pocos autores que se ha ocupado de este tema específico.

El criterio anterior parece el más indicado, por varias razones:

En primer lugar, existen varios lugares de ejecución: el del lugar de uso del bien, el del lugar de ejecución de la opción personal y el de pago de la renta; con mucha frecuencia esos lugares no coinciden, por lo que sería imposible —en general— acudir al criterio del lugar de ejecución.[20]

[18] La idea cada vez tiene más partidarios, entre ellos, Schnitzer (citado por Aguilar Navarro, pág. 571), en cierta medida el mismo Aguilar Navarro (pág. 574). Freymond, esp., pág. 13-15.

[19] Obra citada en la bibliografía, págs. 738-741.

[20] El oficio, cuyo texto se transcribe abajo, es acertado en considerar la operación dentro del concepto de deuda pública, aunque la razón ("...puede, *eventualmente* generar obligaciones directas o contingentes en los términos del Artículo 2o. de la Ley General de Deuda Pública...") es incorrecta, a mi modo de ver, ya que es una operación de financiamiento de la adquisición del uso de bienes.

El oficio reza:

DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO
305-II.5-1135

OFICIO-CIRCULAR

ASUNTO: Se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar obligaciones a cargo de entidades del sector público a través de arrendamiento financiero.

México, D. F., a 25 de enero de 1979.

SEÑORES TITULARES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS,
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA,
INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO Y
ORGANIZACIONES AUXILIARES Y DE FIDEICOMISOS QUE COMPONEN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL
P r e s e n t e .

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 31 Fracciones IX y XI faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público y dirigir la política monetaria y crediticia.

En razón de la importancia que en términos de política crediticia tiene el arrendamiento financiero, en virtud de las sumas de recursos que a través de él se canalizan y que genera obligaciones a plazo para el arrendatario y considerando que dicho instrumento puede, eventualmente generar obligaciones directas o contingentes en los términos del Artículo 2o. de la Ley General de Deuda Pública, se considera que dicha actividad debe ser regulada por esta Dependencia dentro del esquema global para el manejo adecuado de las finanzas públicas en su conjunto.

Dadas las repercusiones que para la actividad económica del país tiene el uso del crédito público a través de sus distintas modalidades, se ruega hacer del conocimiento de las áreas correspondientes en cada una de las entidades a su digno cargo el contenido de este oficio, solicitándose en cada caso la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contraer obligaciones a través del arrendamiento financiero.

Atentamente.
Sufragio Efectivo. No Reelección.
El Director General de Crédito Público.
Lic. Jesús Silva-Herzog F.

En segundo lugar, es precisamente la actividad de la arrendadora la que da el "sello" a la operación, estructurando esa pluralidad de elementos en un todo coherente y pleno de sentido, he ahí lo más importante, por lo que el contrato parece tener más vinculación precisamente[21] con la ley de la arrendadora.

En tercer lugar, en las operaciones bancarias y de organización auxiliares de crédito, la ley de la empresa parece ser necesariamente la rectora y además adecuada;[22] dado que hemos sostenido que las arrendadoras de este tipo deberían ser consideradas como organizaciones auxiliares de crédito, la ley de la arrendadora se impone como la más adecuada para regir la operación, si se desea la llegada a una ley única.

6.3 *Arrendamiento financiero con el sector público*

Sobre el tema, tan sólo deseo recordarles que, en el supuesto en que la arrendataria fuere alguna entidad de la administración pública federal —central o paraestatal—, la transacción requería de la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por caerse en los supuestos de los artículos 1 y 2 de la Ley General de Deuda Pública (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976), y además en la documentación respectiva deberán incluirse los datos de la autorización, conforme al artículo 22 de la Ley mencionada, salvo en los casos en él previstos.

La misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo ha hecho notar, mediante circular del ... de 19....[23]

6.4 *La empresa arrendadora y el derecho bancario*

A lo largo de esta exposición se ha insistido en una idea fundamental: el llamado "arrendamiento financiero", es, esencialmente, una operación

[21] Es otro de los criterios de gran aceptación doctrinal; en Francia lo adopta como general Loussouarn-Bredin (págs. 599-600).

[22] Es otro de los criterios más aceptados en la doctrina; entre nosotros lo adopta Péreznieto (*obra citada* en la bibliografía, p. 144.

[23] Uno de los mejores análisis del tema, es el de Freymond (esp. pág. 13-15).

financiera que tiene el propósito de permitir a una empresa el uso de bienes y, la arrendadora se presenta desde esta perspectiva, como un intermediario entre la banca y la empresa.

Lo anterior plantea la pregunta de si la operación y la empresa arrendadora misma, debieran o no estar reguladas por el derecho bancario.

La respuesta es, a todas luces en mi opinión, afirmativa si bien a la empresa no debe considerársele institución de crédito, por no requerir ni ser su función, obtener recursos del público, sino como una organización auxiliar de crédito.

Ojalá las autoridades hacendarias reflexionen sobre el problema y tomen las medidas necesarias.

7. BIBLIOGRAFÍA

Se incluyen tanto libros cuanto artículos.

NOTA: El interesado puede encontrar en la obra de Vidal Blanco, que abajo se cita, una bibliografía bastante amplia sobre el tema, a la cual sólo agregaría, a más de las obras citadas a lo largo del trabajo y que se listan a continuación, el artículo Double Perfection Rule for Security Assignements of True Leases, publicado en la Yale Law Journal, Núm. 8, 1975, págs. 1722-1733.

Administración General de Impuestos al Ingreso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Investigación Fiscal Núm. 6 (junio de 1966) y 23 (noviembre de 1967).

AGUILAR NAVARRO, M. (obra dirigida por) Derecho Civil Internacional, vol. II de Derecho Internacional Privado, 4a. edición, Madrid, Departamento de Derecho Internacional Privado de la Universidad Complutense de Madrid. Cátedra de Derecho Internacional Público y Privado de la Universidad de Oviedo, 1975.

BATIFFOL, HENRI. Comunicación al segundo seminario nacional de derecho internacional privado, México, UNAM, en prensa.

BOGGIANO, ANTONIO. Derecho Internacional Privado, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1978.

BREDIN, JEAN-DENIS y LOUSSOUARM, YVAN. Droit du Commerce International, París, Sirey, 1969.

CALVO NICOLAU, ENRIQUE y DOMÍNGUEZ MOTA, ENRIQUE. Estudio del Impuesto sobre la Renta para 1978, Tomo I, México, Docal Editores, S. A., 1978.
Analizar la evolución del régimen fiscal en materia de impuesto sobre la renta, desde el criterio 13 (de abril de 1966), hasta las reformas del 19 de noviembre de 1974, en vigor hasta el 1o. de enero de 1980, tanto con respecto al arrendador (tomo I, págs. 216-223), cuando al arrendatario (págs. 290-297.

ESCORZA LEDESMA, JUAN. Tratado Práctico de la Ley del Impuesto sobre la Renta, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1971.
(Se limita a transcribir los criterios 13 y 13 bis, la aclaración de la fracción V del primero, según oficio del 23 de octubre de 1967 de la Dirección General del Impuesto sobre la renta, y el oficio del 28 de agosto de 1969, que deja sin efecto el criterio Núm. 13; Ver págs. 243-246).

FERNÁNDEZ Y CUEVAS, JOSÉ MAURICIO. Impuesto sobre la Renta al Ingreso Global de las Empresas, 2a. edición corregida y aumentada, México, Editorial Jus, 1977.
(No se refiere al tema)

FREYMOND, PIERRE. Questions de Droit Bancaire International, Leyde, Recueil des Cours, tome 131, (1970-III), M. W. Sijthoff, 1971.

FRISCH PHILIPP, WALTER y GUTIÉRREZ CARDONA, CARLOS. El arrendamiento fiananciero, en: El Foro, órgano de la Barra Mexicana, colegio de abogados, sexta época Núm. 16 (enero-marzo, 1979), págs. 51-80.

HAIME LEVY, LUIS. El arrendamiento financiero, sus repercusiones fiscales y financieras.

LÓPEZ-VALDIVIA PADILLA, AGUSTÍN. Sencilla Exposición y Comentario a la Ley del Impuesto sobre la Renta, México, Editorial Tradición, 1975.
(Los considera "ventas realizadas bajo la apariencia de contratos de arrendamiento, o si se quiere, ciertos contratos de arrendamiento *sui géneris*", pág. 62; desde el punto de vista fiscal, se limita a transcribir el inciso h) de la fracción VI de la Ley.

PÉREZNIETO CASTRO, LEONEL. Derecho internacional privado. Notas sobre el principio territorialista y el sistema de conflictos en el derecho mexicano. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.

PINTADO, JOSÉ MANUEL. Problemas Fiscales del Arrendamiento Financiero, México, Academia de Estudios Fiscales de la Contaduría Pública, 1970.

PORRAS y LÓPEZ, ARMANDO. Naturaleza del Impuesto sobre la Renta. México. Textos Universitarios, S. A., 1976.
(Lo considera "la unión de dos contratos: el arrendamiento y la compraventa" (págs. 103-104) y se refiere después al régimen fiscal).

SÁNCHEZ MEDAL, RAMÓN. De los Contratos Civiles, 2a. edición México, Editorial Porrúa, S. A., 1973.

VIDAL BLANCO, CARLOS. El Leasing, una innovación en la técnica de financiación, Madrid, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Instituto de Planificación Contable, 1977.

ZILLI, F. T. El arrendamiento financiero, en: *Investigación Fiscal,* Núm. 48.

LÉXICO DE LA DELINCUENCIA EN MÉXICO

ANTONIO ROJAS VARGAS

TRABAJO PRESENTADO POR EL LICENCIADO ANTONIO ROJAS VARGAS EN EL CURSO DE MAESTRÍA QUE EN CIENCIAS PENALES REALIZÓ EN EL INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES.

INTRODUCCIÓN

Es mi propósito con este trabajo, dar por iniciado lo que con posterioridad prometo conformará un modesto diccionario del lenguaje usado por el hampa mexicana. La jerga que adopta en el medio social en que nace y se desarrolla, enriquece en la cárcel y salido de ella, y, en fin, llega a formar parte de sus *modus vivendi* delictivo.

Pero, a través del diccionario, ¿cuál es la finalidad, mi empeño en que se conozca la peculiar expresión del llamado bajo mundo del hampa? Son varios mis propósitos. Primero, porque psicológicamente, siendo la expresión humana, la principal revelación de la personalidad, el estudioso de las ciencias penales, y, en general, a toda persona que tiene que ver con la conducta delictiva, le preocupará saber por qué se expresa de determinado modo el virtual o real delincuente. En pocas palabras, le interesará entenderlo primero, y comprenderlo después.

Prácticamente también es conveniente conocer el léxico delincuencial. Algunas autoriades carcelarias de los centros que visité en busca de material para elaborar este trabajo, manifestaron la conveniencia de contar con un diccionario sobre lenguaje carcelario. En ocasiones, me decían, personas que llegan al penal, expresan una o más ideas de las que poco o nada entendemos. A este obstáculo agréguese lo abundante, variado y cambiante que aparece la jerga del mundo delincuente. Es útil, pues, conocer este peculiar modo de hablar.

Va mi grano de arena en pro de la solución del magno y complejo problema del delito y el delincuente.

Estimo dejar señalado, que el léxico delictivo es rico en sinónimos; que desde luego, este no es un idioma completo, sino derivación del idioma ordinario; que la jerga que usan los delincuentes, trasciende a todas las esferas sociales, inclusive las más altas. Por último, que sobre todo en la delincuencia organizada, la que opera por grupos, quizá por la conciencia

de unidad que entre ellos priva, quizá por considerar que es esencial para la subsistencia de la agrupación, entienden y estiman su *argot* como patrimonio propio y de absoluto secreto. Personalmente así me lo manifestó un interno multirreincidente y líder de grupos delincuentes, por lo que al menos en este aspecto difiere de la opinión de quienes sostienen que "Las jergas del hampa no son lenguas de ocultación".

NOTAS EXPLICATIVAS

Aunque este trabajo pretende comprender el mayor número de palabras que utiliza el mundo de la delincuencia en la República Mexicana, sin embargo, contiene también palabras que usa el hampa de origen latino radicado en los Estados Unidos de Norteamérica; comprende también palabras que son propias del delincuente en algunos países centro y sudamericanos.

Las razones para incluir jerga delincuencial extranjera, es, primera, porque en el caso de Norteamérica, la terminología que allá se usa, en un considerable número, es común a la conocida en México. Segunda, la inexistencia de delincuentes en las cárceles de diversos países, con motivo, sobre todo, del delito de narcotráfico, da por resultado que en sendos países se conozcan palabras de léxico extranjero, que yo mismo logré conocer. Pero repito, mi propósito se concretiza a enumerar el mayor número de la jerga adoptada en México.

En virtud de lo antes dicho, anoto enseguida las denominaciones con que se han designado las jergas de los países aquí citados.

Caliche:	MÉXICO.
Caló:	GITANOS ESPAÑOLES.
Giría:	BRASIL.
Lunfardo:	ARGENTINA.
Pachuco:	COMUNIDADES EN EL SURESTE DE LOS EE.UU.
Replana:	PERÚ.

Por último, se escriben entre comillas simples las palabras que por investigación o experiencia personal me constan; entre comillas dobles, las que llegaron a mi conocimiento en forma indirecta.

AGRADECIMIENTO

Hago patente mi agradecimiento a los señores Directores, Subdirectores, Jefes de Departamentos y Secciones, de los siguientes Centros Penitenciarios, quienes bondadosamente permitieron entrevistar a los internos para obtener el material de este trabajo:

RECLUSORIO ORIENTE DE MÉXICO, D. F.

RECLUSORIO NORTE DE MÉXICO, D. F.

CENTRO DE ORIENTACIÓN PARA VARONES DE MÉXICO, D. F.

CENTRO DE ORIENTACIÓN PARA MUJERES DE MÉXICO, D. F.

CENTRO PENITENCIARIO DEL ESTADO, ALMOLOYA, EDO. DE MÉXICO.

CENTRO PENITENCIARIO DEL ESTADO, GUADALAJARA, JAL.

CENTRO PENITENCIARIO DEL ESTADO, SAN LUIS POTISÍ, S.L.P.

CENTRO PENITENCIARIO DEL ESTADO, CULIACÁN, SIN.

ROBO

ROBAR (genéricamente)

ABROCHAR. En caliche, 'robar'. Ejem.: Ni cuenta se dio el primo de que lo abrocharon los cacos de la Cande (ni cuenta se dio la víctima de que lo robaron los ladrones de la Candelaria.

AMACIZAR. 1. En Caliche, 'robar'. 2. Apretar, sujetar, afianzar. 3. Aprehender. 4. Coger, detener. Ejem. Amacízalo, ñero, que este maje está más corrioso que un marrano encebado (deténlo, compañero, que la víctima del robo está más resbalosa que un cerdo encebado.

BAILAR. 1. Replana. "robar". 2. En caliche, 'dar o regalar algo'. Ejem. Báilale un ojo de gringa, y me parto la madre si no suelta a tu carna. 3. También en caliche, 'andar, caminar, bailar'. También en caliche, 'vencer en el pleito'. Ejem. Pa' pronto me lo bailé (pronto lo vencí).

BAJAR. En caliche, 'robar'. Ejem. Le bajaron el cuero. (Le robaron la cartera).
BIRLAR. En caliche, 'robar'.
CARRANCEAR. En caliche, 'robar'. Usado con más frecuencia en el medio rural.
CLAVAR. 1. En caliche y pachuco, 'robar'. Ejem. pa'pronto le clavaron la lana (rápidamente le robaron el dinero). 2. En caliche también, guardar o quedarse con lo prestado. Más común en la delincuencia juvenil.
CRISTALAZO. En caliche, 'robar' rompiendo los cristales de los aparadores de almacenes. Muy común en la ciudad de México.
DESCUENTAR. En caliche, 'robar' en los almacenes de ropa.
DESPLUMAR. En caliche y replana, 'robar' al adversario el dinero en los juegos de azar.
PELAR. En replana, "robar". En caliche, 'robar' de tal manera que no le dejen nada a la víctima. Ejem. Le pelaron toda la lana. (Le robaron todo el dinero).
SONAR. En caliche y replana, 'robar'.
TACHELA (ZO) SONAR DE A. En caliche, 'robar' horadando el techo.
VOLAR. En caliche, 'robar'. Ya generalizado en el habla popular.

ROBO

LADRONES (nombres)

AFANADOR. En caliche. 1. 'Ladrón'. 2. En caliche, 'carterista'.
CACLE. En caliche, 'ladrón'. Voz muy común.

ROBO

LADRONES (especialistas)

AFANADOR. En caliche, 'ladrón carterista'.
BASTERO. En caliche, 'ladrón carterista'.
BRAVERO. Alude al valiente. En caliche, 'ladrón a mano armada'.
BOQUETERO. En caliche, 'ladrón que se apodera de las cosas, horadando las paredes.
CACOMIZTLE. En caliche, 'ladrón de aves'.
CARRETERO. En caliche, 'ladrón que roba de preferencia en los medios de transporte donde se aglomera la gente'.
CATÓLICO. En caliche, 'ladrón ambulante'. Con el nombre se hace alusión a los ladrones que siguen ferias pueblerinas en días festivos, aprovechando las aglomeraciones para poder robar.

CORTINERO. En caliche, 'ladrón que violenta las cortinas de puertas y ventanas para poderse introducir'.
COSCORRONERO. En caliche, 'ladrón que roba introduciéndose por horadación que hace en los techos'.
CRISTALERO. En caliche, 'quien roba rompiendo cristales que guardan los objetos que desea robar'.
CRISTERO. En caliche, 'ladrón que asumiendo la postura de "un Cristo", presiona hasta abrir las puertas golpeando con las asenta-deras'.
CRUZADORA. En caliche y giría, 'mujer que roba en los establecimientos comerciales, pasando los objetos a otra compañera que a la primera oportunidad escapa del lugar'.
CUENTISTA. En replana y caliche, 'ladrón que roba valiéndose del embuste y el engaño'.
CHICHARRERO. En caliche, 'sinónimo de chicharronero'.
CHICHARRONERO. En caliche, 'ladrón que se especializa en romper cerraduras, candados, para entrar a robar'.
CHORLERO. En caliche, 'ladrón que se especializa en abrir chapas, candados, etc., usando llaves "maestras" o espátula.
GAMBUSINERO. En replana, 'ladrón especializado en robar aves de corral'.
JAULERO. 1. En caliche, 'ladrón que entra y se oculta para robar cuando se ausentan los ocupantes'. 2. En caliche, quien roba ropa de los tenderos'.
MISIONERO. En caliche, 'ladrón que roba en los medios de transporte, sobre todo en los trenes. Lo hace para cambiar de lugar y así despistar a la policía'. Al respecto se dice: salir a misión (salir a robar fuera del sitio acostumbrado).
MUSIQUERO. En replana, "ladrón especializado en abrir y robar bolsos de mujer".
CARRANCISTA. En mexicano y caliche, 'ladrón'.
CARRANCLÁN. En caliche, 'ladrón'.
CONEJO. En caliche, 'ladrón'.
CHERLERO. En caliche, 'robar' abriendo puertas con desarmadores o espátulas.
CHINEAR. En caliche, 'apretar el cuello para robar'.
CHORERO. En replana, "ladrón".
CHORIZO. En replana y lunfardo, "ladrón".
JAULERO. En caliche, 'ladrón', roba metiéndose a las casas.
CRISTALERO. En caliche, 'ladrón'. Quien roba rompiendo los cristales de aparadores de almacenes.
PONEDOR. En caliche, 'ladrón'.
PUNGA. En caliche, giría y lunfardo, 'ladrón'.

RATA. En caliche, 'ladrón'. Nombre muy común. Más ofensivo que ratón.
RATÓN. En caliche, 'ladrón, ratero'.
RIÑÓN. En caliche, 'ladrón, ratero'.
RUPA. En caliche, 'ladrón'.
ZORRERO. En caliche, 'ladrón' que se mete a las casas a robar.
NAGUAL. 1. En caliche, 'ladrón que roba casas solas. 2. Ladrón que usa tenis y suela blanda para entrar a robar sin ser descubierto'.
PEREGRINO. En replana, "carterista". Alude, quizá a la delicadeza y habilidad para robar.
PORTERO. En caliche, 'quien se especializa en robar bolsos de mujer'.
SACRÍLEGO. En caliche, 'ladrón que roba objetos pertenecientes a la iglesia'.
TURISTA. En caliche, 'sinónimo de peregrino'.
TURNERO. En replana, "ladrón que lo hace de noche".
VISITANTE. En caliche, 'ladrón que roba en las iglesias'. Alude, quizá a las siete visitas que se acostumbra hacer los jueves santos a otras tantas iglesias.

ROBO

CÓMPLICES DEL LADRÓN

AGUADOR. En caliche, 'cómplice, que auxilia al autor principal mientras roba'.
CAMPANERO. En caliche, 'el que informa dónde existe el lugar propicio para robar'.
CARGADOR. En caliche, 'el que auxilia esperando recibir fuera, los objetos robados'.
CARGADOR. En caliche, 'cómplice que recibe la mercancía robada de parte de las cruzadoras'. (v. Cruzador).
PALERO. En caliche, 'el que ayuda a robar o timar'.
PARPADEÓN. En caliche, 'el que vigila mientras se comete el robo'.
SANTERO. En caliche, 'el que informa de un lugar propicio para robar'.
SILBATO. En caliche, 'el que vigila, avisa'.
TRABAJADOR. En caliche, 'el cómplice en el timo de la moneda'.
VERDUGO. En replana, "comprador de prendas robadas".

ROBO

CONDUCTA DEL CÓMPLICE

BORNEAR. En caliche, 'ayudar al compañero distrayendo o entreteniendo a la persona que se pretende robar'.

COCHINO, PONERSE. En caliche, 'ocultar o encubrir disimuladamente al que ejecuta el robo en el momento de la maniobra'. Así se dice: Tengo algo puesto, pero necesito que me pongas cochino. (Tengo algo para robar, pero necesito que me ocultes disimuladamente).
IRIS, HACER UN. En caliche, 'hacer una seña o ademán en forma de contraseña'.
VIVO, PASAR EL. En replana, "poner en alerta". Así: Pásame el vivo, si viene la yuta. (Avísame, si viene la policía).

ROBO

ACCIÓN Y EFECTOS DE ROBAR

AFÁN. En caliche, 'acción de robar'.
CHINEAR. CHINACATEAR. En caliche, 'acción de apretarle el cuello a una persona para poderla robar'.
DESCUENTO. En caliche, 'robo'.
LABOR. En caliche y replana, 'robo'.
SUERTE. En caliche, 'la acción y efecto de robar'.
TRINQUETE. En lengua mexicana 'engaño, fraude, robo. 1. En caliche, 'estafa'. 2. 'Robo, la acción y efecto de robar'.
AMURABAR. En caliche, 'asaltar a mano armada'.
APACHE, DEJAR DE. En caliche, 'despojar a la víctima hasta dejarla desnuda'.
BASTOS, HACERLE AL DOS DE. En caliche, 'robar a manera de carterista, es decir, introduciendo los dedos índice y cordial en el bolsillo de la víctima'.
BARBEAR. En caliche, 'asaltar a mano armada, violenta y despiadada'.
CACHETADA, DAR DE. En caliche, 'robar horadando las paredes de donde se pretende extraer objetos'.
CAPUCHINEAR. En caliche, 1. 'Dícese cuando un ladrón huye sin compartir con su cómplice el botín robado. 2. Quitar un ladrón a otro lo que ha robado'.
CASCAREAR. En caliche, 'robar cosas de poco valor'. Así: Ando erizo, ñero, tú dices si nos vamos a cascarear. (Ando sin dinero compañero, tú dices si nos vamos a robar).
COFRE, LESIONAR EL. En caliche, 'robar fracturando una caja donde se encuentran caudales'.
CARAZA, AFANAR DE A. En caliche, 'robar del bolsillo de la camisa.
CONTRAZO, DAR EL. En caliche, 'quitar un ladrón a otro lo que éste ha robado'.

CUATREAR. En caliche, 'robar ganado'. Seguramente hace alusión a las cuatro patas del animal.
CHILEA, AFANAR AL. En caliche, 'robar a mano armada'. Se hace alusión al miembro viril.
ESTUCHE, AL. En replana, "modalidad de robo con llaves maestras".
MULETA, AFANAR CON. En caliche, 'dícese de los carteristas que con periódico, abrigo u otro objeto ocultan la ejecución del robo'.
RETINTO, AFANAR DE A. En caliche, 'robar al modo de pisa y corre'.
SUEÑO, TRABAJAR AL. En replana, "robar en la noche".

ROBO

VÍCTIMA DEL ROBO

GIL. En caliche y replana, 'la víctima del robo'.
INDITO. En caliche, 'la víctima del robo'.
MAGALLANES. En caliche, 'tonto, víctima del robo".
MAGISTRADO. En caliche, 'tonto, víctima del robo'.
PAGADOR. En caliche, 'víctima del robo'. Alúdese a la persona que paga, sufre el robo.
PRIMO. En caliche, "giría, coa", tonto, incauto, víctima del robo.

CONTIENDA

PENDENCIERO

ARRANQUE, SER DE. En caliche, 'bravucón, pendenciero'.
CACARIZO. En caliche, 'bravucón, pendenciero'.
CAGA-SOLDADITOS. En caliche, bravucón, pendenciero'.
MASCAFIERROS. En caliche, 'bravucón, pendenciero'.
PAVO. En caliche, 'bravucón, pendenciero'.

CONTIENDA

PELEAR, PEGAR, GOLPEAR

ATIZAR. En caliche y pachuco, 'golpear'.
CUERO, DAR. En caliche, 'golpear, pegar'. Quizá alusión al látigo con que se aplican los azotes.
DESCONTAR. En caliche, 'dejar al adversario fuera de combate'.
PAREJO, PONER. En caliche, 'aplicar a alguien una tremenda paliza.

PONERLE. En caliche, 'golpear'. 'Poner con fe, pegarse con ganas'.
TIRO, UN. En caliche, 'pleito'.
SIGUE EN BASTOS. En caliche, 'quien al estar peleando e ir perdiendo, no se da por vencido'. Así, le pregunta el adversario, ¿la dejamos. El otro contesta: sigo en bastos.

CONTIENDA

DESAFÍOS

BRAGUETAS O PANTALONES. En caliche, "fanfarronada'.
CUERO, A VER DE CUÁL CUERO SALEN MÁS CORREAS. En caliche, 'bravata que se dice en son de desafío'.
PEDOS, A MÍ POCOS Y CAGAR PA'RRIBA. En caliche, 'fanfarronada que se dice en son de desafío o amenaza'.

CONTIENDA

ACOMETER ALEVOSAMENTE

CUERNO, AGARRAR A TRAS. En caliche, 'acometer alevosamente, de sorpresa o en momento que la persona se encuentra descuidada'.
CURVA, AGARRAR EN. En caliche, 'acometer' a la víctima alevosamente. Así: de sorpresa o en el momento.
MALAGUEÑA, SONAR A LA. En caliche, 'acometer' a la víctima alevosamente.

CONTIENDA

GOLPES

CALENTADA. En caliche, 'dar una tunda'. Muy común, sobre todo en el medio policiaco.
DESCONTÓN. En caliche, 'Dejar al adversario fuera de combate en razón de haber recibido golpiza'.
ESTATEQUIETO. En caliche, 'puñalada'.
ZAPATERÍA. En caliche, 'tunda'.
ZOQUETES. En caliche, 'golpes, puñetazos'.

CONTIENDA

ARMAS DE FUEGO

CAÑAHUECA. En caliche, 'carabina, rifle'.

CARRIZO. En caliche, 'carabina, rifle'.
CÓCONA. En caliche, 'ametralladora'. Por alusión al gorjeo repetitivo peculiar de la cócona.
CUETE. En lenguaje popular mexicano, caliche y pachuco, 'pistola'. Muy usual, sobre todo en el medio rural, pero también en el ambiente delincuencial.
ESCUPIDORA. En caliche, 'metralla'.
FUSCA. En caliche, 'pistola'. Muy usado en el medio delincuencial.
MATONA. En caliche, 'pistola'.
TARTAMUDA. En caliche, 'fusil ametralladora'.

CONTIENDA

ARMAS BLANCAS (cuchillo, navajas).

ALFILER. En caliche, 'arma blanca'.
BELDUQUE. En caliche, 'cualquier arma blanca'.
ESTOQUE. En caliche, 'cuchillo, navaja'.
FIERRO. En caliche, 'cuchillo'.
FILOSA. En caliche 'navaja'.
HORQUILLA. En caliche, 'puñal'.
LIMPIADIENTES. En caliche, 'navaja, cuchillo, puñal'.
PUNTA. En caliche, 'puñal, navaja, cuchillo'.
SACATRIPAS. En caliche, 'cualquier arma punzo-cortante, especialmente el cuchillo de punta curva'.

CONTIENDA

PORTAR ARMAS

CARGADO, ANDAR. En caliche, 'portar arma'.
FAJA, TRAER. En caliche, 'portar arma'. Se alude, quizá a la carrillera llevada a la cintura.
TRAER CON QUÉ. En caliche, 'portar arma'. Es la forma abreviada de: "Traer con qué defenderse".
TRAER LO SUYO. En caliche, 'Portar arma'.
ANDAR ENSILLADO. En caliche, 'portar armas de fuego, andar armado'.

CONTIENDA

HERIR CON ARMA CORTANTE

ACEITE, MEDIR EL. En caliche, 'herir con arma punzocortante'.

COSER. En caliche, 'herir con arma punzocortante'.
CHARRASQUEAR. En caliche, 'herir en la cara'. También se usa en la lengua popular.
MOLE, SACAR EL. En caliche, 'herir con derramamiento de sangre'.

CONTIENDA

MATAR, ASESINAR

AGUA, DAR SU. En caliche, 'matar'. Se usa en diminutivo. Así: Y si no se le ocurre, hay quien le dé su agüita. (Yo mero lo mato).
MATARILI, DAR. En caliche, 'matar, asesinar'.
QUEMAR. En caliche, 'matar, asesinar'.
QUEMAR. En caliche, 'matar, asesinar'.

AUTORIDAD

POLICÍA, GENDARME, AGENTE DE TRÁNSITO, JUEZ DE CORTE, ETC.

AZUL. En caliche, 'policía uniformado'. Alude al color azul que por lo común usan los policías.
AZULADA. En caliche, 'policía'.
BOFIA. En caliche, 'la policía'. Alude al bofe que sopla y quien sopla, delata, o sea, lo que hace la policía.
CACA GRANDE. En caliche, 'autoridad de alta jerarquía'.
CAFÉ CON LECHE. En caliche, 'el agente de tránsito'.
CHOCOLATE. En caliche, 'agente de tránsito'.
DORAIS. En caliche, 'Juez de Corte'.
CARNICEROS. En caliche, 'Agente de policía'. Se les llama así por ser estos agentes quienes más torturan al detenido para sacarle la confesión.
GARFIA o GARFIOS. En caliche, 'la policía'. Porque es la policía quien "agarra", detiene a los delincuentes.
GARGANTA, DON. En caliche, 'Juez de Corte'. Nombre que se da a la autoridad de rango superior.
GUAU-GUAU. En caliche, 'Agente de tránsito'. Muy usual en México. Voz onomatopéyica. Designación que se da al agente de tránsito porque muerde. "Morder", exigir dinero a cambio de perdonar la infracción cometida.
JURA. En caliche y pachuco, "policía".
PASTA. En caliche y pachuco, "policía".
TIRA. En caliche, 'policía', particularmente policía secreto.

TIRABUZÓN. Ver Tira.
TIRADOR. Ver Tira.
TIRANTE. Ver Tira.
VERDE. Ver verdugo.
VERDUGO. En replana, "policía que abusa de su cargo. También, policía que compra los objetos robados".

AUTORIDAD

DIVISA (nombres genéricos)

CHAPA. En caliche, 'divisa con que se identifica al policía'. Alúdese a la placa metálica que usan los policías.
CHAROLA. En caliche, 'divisa con que se identifica a la policía'. Alude a la placa metálica divisa del policía.
MIRAMONES. En caliche, 'divisa con que se identifica a la policía'. Es como decir: mira quién soy, al mostrar su placa.

AUTORIDAD

ACTIVIDADES

AMACIZAR. En caliche, 'aprehender'.
APANDAR. En caliche, 1. 'Encarcelar'. 2. 'Cerrar'. Así se dice: apanda la burra (cierra la puerta).
APANADO, ESTAR. En caliche y lunfardo, "estar en la cárcel".
APERGOLLAR. En caliche, 'aprehender, coger con fuerza'.
ARCHIVAR. En caliche, 'encarcelar'.
ARMAS, PASAR POR LAS. En caliche, 'registrar, escuchar'.
BÁSCULA, PASAR POR LA. En caliche, 'registrar, esculcar'.
CACERÍA, DAR. En caliche, 1. 'Vigilar', 2. 'Espiar'.
CANA, DAR O ESTAR EN. 'En caliche, estar preso'.
ENJAULAR. En caliche, 'encarcelar'.
JUIDA Y MOVIDA ME TRAE. En caliche, 'me trae de encargo'.
MECATE, ME TRAE MECATE CORTO. En caliche, 'me trae muy vigilado.
PASTOREAR. En caliche, 'traer muy vigilada a una persona'.
RAYO, TRAER O PONER AL. En caliche, 'vigilar'.
TORCER. En caliche, 'aprehender'.

PENITENCIARÍA

CÁRCEL (genéricamente).

ACADEMIA. En caliche, "la jefatura de policía". Se entiende como lugar donde el sujeto delincuente acumula conocimientos pero de la vida delincuencial.

ALCANCÍA. En caliche, "cárcel, penitenciaría".
CARNICERÍA. En caliche, "jefatura de policía".
ESTUCHE. En caliche, "cárcel". Úsase con más frecuencia entre delincuentes menores.
JAULA. En caliche, "celda penitenciaria".
JEFA. En caliche, "jefatura de policía".
PINTA. En caliche y pachuco, "cárcel, penitenciaría".
TARIS (bel). En caliche "cárcel, penitenciaría".
UNIVERSIDAD. En caliche, "penitenciaría". Sarcásticamente los delincuentes llaman a la cárcel, universidad, porque es ahí donde ellos adquieren acervo de conocimientos delincuenciales.
CALETA, ESTÁ EN. En caliche, "estar preso".

PERSONA

HOMBRE, MUJER, COMPAÑERO, ETC.

ACAPARADOR. En caliche, 'persona que guarda los objetos robados mientras pasa el peligro de ser descubierto'.
CARNAL. En caliche y pachuco, "hermano".
CAUSA. En replana, "compañero, amigo".
ELÉCTRICA. En replana, 'la mujer de pronunciado movimiento de caderas".
CHAVA. En caliche, 'muchacha'.
CITOPAPA. En caliche, 'papacito, joven atractivo a las muchachas'.
CITOMAMA. En caliche, 'mamacita, joven atractiva a los muchachos'.
BIZCOCHOS. En caliche, 'muchachas'
JAÑA. En caliche, 'muchacha'.
ÑERO. En caliche, 'compañero, amigo'.
ÑORSE. En caliche, 'señor de edad y respeto'.
PICADOR. En caliche, 'esposo'.
RUCO. En caliche, 'señor de edad y respeto'.
TORTA. En caliche, 'mujer, señora'.
ROPÓN. En caliche, 'sacerdote'.
ZANCA. En caliche, 'amigo, brazo derecho del maleante'.

PARTES DEL CUERPO

AGARRADERAS. En caliche, 'asentaderas de mujer'.
AUDÍFONOS. En replana, "oídos".
BAISA. En caliche, 'mano'.
BODEGA. En replana, "estómago".

CAÍDOS LOS. En caliche, 'los senos'.
CANASTAS. En caliche, 'caderas de mujer'.
CARRIZOS. En caliche, 'piernas'.
CENA. En caliche, 'senos'.
CEREBRO. En caliche, 'asentaderas'.
CERRADURA. En caliche, 'órgano genital femenino'.
CONCHO. En caliche, 'órgano genital femenino'.
CHANGO. En caliche, 'órgano genital femenino'. Así se dice: "Las santas de Durango esconden las piernas y enseñan el chango".
CHAPA. En caliche, 'órgano genital femenino'.
CHILUCA. En caliche, 'cabeza'.
BUCHACA. En caliche 'boca'.
CHASÍS. En caliche, 'cuerpo de mujer'.
CHICHORNIAS. En caliche, 'senos'.
CHIPOTE, TENER UN... EN LA FRENTE. En caliche, 'mujer encinta'.
CHUMACERA. En caliche, replana y pachuco, 'cabeza'.
DIFERENCIAL. En caliche y pachuco, 'asentaderas'.
DONA. En caliche, 'ano'.
EDUCACIÓN, TENER BUENA. En caliche, 'mujer de senos bien formados'.
ESCUSADO. En caliche, 'asentaderas de mujer'.
FILOSA. En caliche, 'boca'.
GUAYABO. En caliche, 'pubis de la mujer'.
GATO. En caliche, 'órgano genital femenino'.
JETA. En caliche, 'cara'.
MALETAS. En caliche, 'caderas de mujer'.
MAMERTO. En caliche, 'órgano genital femenino'.
MAMEY. En caliche, 'órgano genital femenino'.
MELONES. En caliche, 'senos'.
MONO. En caliche, 'órgano genital femenino'.
NAILONS. En caliche, 'asentaderas de mujer'.
OCLAYOS. En caliche, 'los ojos'.
OJO. En caliche, 'ano'.
PAPAYA. En caliche y pachuco, 'órgano genital femenino'.
PANCHO. En caliche, órgano genital masculino'.
PEDORRO. En caliche, 'asentaderas'.
PERAS. En caliche, 'senos'.
PEROL. En caliche, 'órgano genital femenino'.
PESCADO. En caliche, pachuco y replana, 'caderas de mujer'.
QUELITE. En caliche, 'órgano genital femenino'.
RAYA. En caliche, 'órgano genital femenino'.
REPISA. En replana, "senos".
REMOS. En caliche, 'brazo o pierna'.

RIENDA. En replana y caliche, 'senos'.
ROFI. En caliche, 'pene'.
SALVAVIDAS. En caliche, 'senos abultados'.
SARTÉN. En caliche, 'órgano genital femenino'.
SILABARIO. En caliche, 'ano'.
TABLAS. En caliche, 'piernas'.
TALADRO. En caliche, 'pene'.
TAMAL. En caliche, 'órgano genital femenino'.
TOBAS. En caliche, 'pene'.
TORTAS. En caliche, 'caderas de mujer'.
TRANCAS. En caliche, 'piernas de mujer'.
TRENZAS. En caliche, 'senos'.
UBRES. En caliche, 'senos'.
VACA OJO DE LA. En caliche, 'ano'.
VOLCANES. En caliche, 'senos'.

VESTUARIO

AMBULANCIA. En caliche, 'brasier'.
BELLONA. En caliche, 'cobija de cama'.
CACLES. En caliche, 'zapatos'.
CUERO. En caliche y replana, 'billetera'.
CULATA. En caliche, 'bolsillo posterior'.
GORRO. En caliche, 'pantaleta'.
GUANTES. En caliche, 'calcetines'.
LLANTAS. En caliche, 'zapatos'.
LENGUA DE BURRO. En caliche, 'corbata'.
POZO. En caliche y replana, 'bolsillo'.
RIELES. En caliche, 'zapatos'.
SOLAPA. En caliche, 'bolsillo interior del saco donde se guarda la billetera'.
TRABUCOS. En caliche, 'pantalones de hombre o mujer'.
TUBOS. En caliche, 'pantalones de hombre o mujer'.

ACTIVIDAD ERÓTICA Y SEXUAL

ABROCHAR. En caliche, 'coitar'.
ACEITE, MEDIR EL. En caliche 'copular'.
CALZONEAR. En replana, "acción de manosear a una mujer con fines eróticos".
BASTIDOR. En caliche, 'pene'.
CABEZA LIBRE. En caliche, 'miembro sexual masculino'.
CASA TE INVITO A MI. En caliche, 'te invito al hotel a copular'.
CAMOTE. En caliche, 'órgano sexual masculino'.

COCHO. En caliche, 'miembro genital femenino'.
CONYUGAL. En caliche, 'visita íntima que se les permite a los presos'.
CIELO TE INVITO AL. En caliche, 'invitación a tener relaciones sexuales'.
CHUPÓN, TE GUSTA EL. En caliche, 'pregunta que se formula para saber si le gusta mamar los órganos genitales'.
CHORIZO. En caliche, 'pene'.
CHOCOLATE. En caliche, 'cotex'.
CHAIRA. En caliche, 'masturbación masculina'.
CHICA DE PELO CORTO. En caliche, 'homosexual'.
CHICHARRÓN. En caliche, 'órgano genital femenino'.
FIERRO, AFILAR EL. En caliche, 'copular'.
LETRAS, IR A LAS CINCO. En caliche, 'ir al hotel a copular'.
PANOCHA. En caliche, 'pubis femenino'.
PANCHITO. En caliche, 'cotex'.
PINCHE. En caliche, 'órgano femenino, grave insulto'.
PIRA, PIRATA. En caliche, 'persona que viola a una mujer'.
PRESTA UN CALDO. En caliche, 'solicitud para copular'.
RETINTO. En caliche, 'el acto de copular de prisa'.
TORTILLAS A FALTA DE PAN BUENAS SON. En caliche, 'hacer el amor entre dos mujeres'.
TECOJORITO. En caliche, 'copular'.
QUEMADA. En replana, "contraer enfermedad venérea".
QUESO MI. En caliche, 'se dice de la mujer que hace compañía a otra en el acto sexual por frotamiento de los órganos sexuales de ambas'.
RULETERA. En caliche, 'prostituta que deambula por las calles buscando clientes'.
SOMBRERO. En replana, "preservativo".

NECESIDADES FÍSICAS

GUITARRA, TOCAR. En caliche, 'rascarse'.
PESPUNTE. En caliche, 'ir a pie'.
TALONEAR. En caliche, 'caminar'.
VER PARA DENTRO. En caliche "dormir'.

COMUNICACIÓN

CABULEAR. En caliche, 'embaucar, mentir'.
COBA. En caliche, 'engañar adulando'. De uso común tanto dentro del medio delincuencial como fuera de él.
CAPEAR. En caliche, 'entender'.

TELEMOCASO. En caliche, 'comunicación telefónica'.
TERCER. En caliche, 1. 'Delatar. 2. Aprender. 3. Impedir o frustrar una cosa. 4 Perjudicar. 5. Equivocarse'.

EVASIÓN Y OBSERVACIÓN

ABRIR. En replana, "irse, alejarse".
BREA. En replana, "lárgate, vete".
CALETA. En replana, "lugar donde se alberga el ladrón".
CLAVAR. En caliche y pachuco, 'esconder'.
RETINTO, AVENTARSE O ECHARSE UN. En caliche, 'huir, correr'.
LENTE, UN. En caliche, 'observar, atender que no venga la policía'.

DINERO Y TIEMPO

AZUL. En caliche, 'billete de cincuenta pesos'.
BARO. En caliche, 'un peso'.
CABEZA, UNA. En caliche, 'cien pesos'.
CRISTO, UN. En caliche, 'cinco pesos'.
CUEROS DE RANA. En caliche, 'billete de cien pesos'.
DIENTE, UN. En caliche, 'billete de diez pesos'. Alude al color del papel que es parecido al color de la rana.
GAMBA, UNA. En caliche, 'cien pesos'.
LUCA. En caliche, 'mil pesos'.
MILANESA, UNA. En caliche, 'billete de mil pesos'.
MORELOS, UN. En caliche, 'un billete de quinientos pesos'.
OJO DE GRINGA. En caliche, 'billete de cincuenta pesos'.
PAPIRO, UN. En caliche, 'un peso'.
PETRA, UNA. En caliche, 'veinticinco pesos'.
PENACHO, UN. En caliche, 'billete de mil pesos'.
PORTAL, UN. En caliche, 'veinte pesos'.
QUINTONIL. En caliche, 'cinco pesos'.
QUININA, UNA. En caliche, 'billete de quinientos pesos'
QUINTO, UN. En caliche, 'cinco pesos'.
TEHUANA, UNA. En caliche, 'billete de diez pesos'.
TEVEIN, UN. En caliche, 'billete de veinte pesos'.
TRIPAS. En caliche, 'tres pesos'.
TOLECO, UN. En caliche, un 'tostón'.

TIEMPO

ABRIL. En caliche y pachuco, 'año'.
ALMANAQUES. En caliche, pachuco, replana, 'años'.
CARNAVALES. En replana, "años".

PARTES DE LA ORACIÓN

ADVERVIOS AFIRMATIVOS

CILINDRO. En caliche y replana ,'sí'.
CINCO. En replana, 'sí'.
CINTA. En caliche y replana, 'sí'.
CIRCO. En caliche, 'sí'.
CIRILO (S) En caliche, 'sí'.
EVERY VARY. En caliche, 'sí'.
HIGOS. En caliche, 'sí'.
HÍGADOS. En caliche, 'sí'.
IXTLE. En caliche, 'sí'.
SILVERIO. En caliche, 'sí'.
SIMANCAS. En caliche, 'sí'.
SIMÓN. En caliche, pachuco y replana, 'sí'.
YARA. En caliche, 'sí'.

ADVERVIOS NEGATIVOS

CERO. En caliche, 'no'.
NARANJAS. En caliche, 'nada'.
NARANJAS DE LA CHINA. Ídem a naranjas.
NEGROS. En caliche, 'no'.
NEL. En caliche, 'no'.
NELA. En caliche, 'no'.
NICANOR. En caliche y replana, 'no'.
NICHI. En caliche, 'no'.
NIGUAS. En caliche y replana, 'no'.
o RUAI. En caliche, 'no'.

OTROS VARIOS

CHILE, AL. En caliche, 'a la fuerza'
CHILAZO, AL. En caliche, 'por lo claro, de verdad'.
DIUNAVEZ. En caliche, 'de una vez'.
MIERFI. En caliche, 'bien'.
SOBRES. En caliche, 'encima'. Así: clávate hermano, que la yusta viene sobres (Escóndete hermano, que la policía ya está encima).

INTERJECCIONES

AGUA. En caliche, 'voz para dar aviso de que hay peligro'.
CÁMARA. En caliche, 'listo'. Alude a la rapidez con que actúa la cámara fotográfica.

ADJETIVOS, (Varios)

PIOLA. En lunfardo y replana, "dícese del delincuente que no tiene antecedentes penales".
SOLANO. En caliche, pachuco y replana, 'solo'.
TODANO. En caliche, pachuco y replana, 'todo'.
TORIBIO. En caliche, pachuco, 'todo'.

CALIFICATIVOS POSESIVOS

ARRANQUE, SER DE. En caliche, 'valiente, audaz, decidido'.
CACARIZO. En caliche, 'valiente, audaz, decidido'.
CATEDRÁTICO. En replana. "delincuente con mucha experiencia".
CHICHO. En caliche, 1. 'Bueno, bonito, fino. 2. Valiente, audaz. 3. Dícese de la persona muscular y físicamente fuerte'.
CHIDO. En caliche, 1. 'Bueno, fino. 2. Valiente, audaz, decidido'.
FIERA. En caliche, 1. 'Valiente, audaz, decidido. 2. Bravucón, pendenciero'.
MASCAFIERROS. En caliche, 1. 'Valiente, audaz, decidido. 2. Bravucón pendenciero. 3. Apodo'.
NALGA. En caliche, 'valiente, audaz, decidido'.
PAVO. En caliche, 'valiente, audaz, decidido'.
PICO. En caliche, 'valiente, audaz, decidido'.
PICUDO. En caliche, 'bonito, extraordinario, destacado'.
REFUEGO, SER DEL. En caliche, 'valiente, audaz, decidido'.
SABROSO. En caliche, 'valiente, audaz, decidido'.
SALTAPATRÁS. En caliche, 'valiente, audaz, decidido'.
TIGRE. En caliche, 'valiente, audaz, decidido'.

CALIFICATIVOS NEGATIVOS

AGRAPAO. En replana, "cobarde".
CÁBULA. En caliche, 1. 'Díscolo, perverso, pícaro. 2. Malo, malvado. 3. Mentiroso, falso, mañoso. 4. Mentira'.
CAGÓN. En caliche, 'miedoso'.
CULEBRA. En caliche, 'miedoso'.
CULICHE. En caliche, 'miedoso, cobarde'.
FULASTRE. En caliche, 'malo'.
FURRIS. En caliche, 1. 'De mala calidad. 2. Vil, ruin, cruel'.
NALGÓN. En caliche, 'cobarde, miedoso'.
PALERO. En replana, "mentiroso embustero". En caliche, 'el que ayuda a engañar o timar'.
BAJADO. En caliche, 1. 'Miedoso, cobarde'. 2. 'El que se arrepiente, se hecha para atrás'.
SACÓN. En caliche, 'miedoso, cobarde'.

DROGAS

AGUAJE. En caliche, 'lugar donde se vende la droga'.
BURRO. En caliche, 'el que vende la droga al menudeo'.
BURRERO. En caliche, 'quien es usado como medio para transportar droga.
CONECTE. En caliche, 'el que vende la droga por menudeo'.
DIABLOS. En caliche, 'cualquier pastilla tóxica'.
DOÑA BLANCA. En caliche, 'cocaína, morfina, heroína'.
FLAN, PRESTA EL. En caliche, 'permíteme el cigarro de mariguana'.
CHEMO. En caliche, 'cemento para inhalar'.
CHOCHOS. En caliche, 'cualquier pastilla tóxica'.
CHICHONA, ME APUNTO CON LA. En caliche, 'esperar a que le pasen fumada de mariguana, o cigarro'.
CHUVI, PRESTA EL. En caliche, 'prestar o facilitar la mariguana'.
GRIFA. En caliche, 'mariguana'.
MOTA. En caliche, 'mariguana'.
MOSTRO VERDE. En caliche, 'mariguana'.
PASADOR. En caliche, 'quien es utilizado como instrumento para transportar droga'.
PETRÓLEO. En caliche, 'quien vende mariguana'.
TOQUE. En caliche, 'dar una fumada al cigarro de mariguana'.
QUESO. En caliche, 'cualquier pastilla tóxica'.
QUETO. En caliche, 'un toque, una fumada de mariguana'.
VERDIOSA. En caliche 'mariguana'.
VER A FLAVIO. En caliche, 'estar drogado'.
VENIR POR MARÍA. En caliche, 'venir por mariguana'.
VER LA EFECTIVA. En caliche, 'ir a ver a quien vende mariguana'.
ZACATITO PARA EL CONEJO. En caliche, 'saca la mariguana'.

ALIMENTOS

BALAS. En caliche, 'frijoles'.
DISCOS. En caliche, 'tortillas'.
CHESCOS. En caliche, 'refrescos'.
MARROS. En caliche, 'pan blanco, bolillo'.
PARRALES. En caliche, 'frijoles'.
RANCHO. En caliche, 'comida'.
TRAMA. En caliche, 'comida'.
REFÍN. En caliche, 'comida'.

CUBIERTOS

ACHA. En caliche, 'cuchillo'.

PALA. En caliche. 'cuchara'.
VIELGO. En caliche, 'tenedor'.

VARIOS

ANTORCHA. En caliche, 'cerillos'.
BURRA. En caliche, 'bicicleta'.
CAMELLO. En caliche, 'quien trabaja'.
CALETA. En caliche, 'casa, hogar'.
CANA. En caliche, 'calle'.
DE PRO. En caliche, 'de provecho'. Gente importante.
FAJINA. En caliche, 'hacer el aseo del lugar'.
CHINEAR. En caliche, 'apretar el cuello para robar'.
IRIS. En caliche, 'quien le hace al gracioso, al payaso'.
MARTÍN, UN. En caliche, 'un favor'.
LIRA. En caliche, 'guitarra'.

RELATIVO A LA LIBERTAD

AIRES. En caliche, 'obtener la libertad'.
LIBRETA. En caliche, 'obtener la libertad'.
LLECA. En caliche, 'calle'.
PELUCA. En caliche, 'fácil, sin complicación'.
PINA. En caliche, 'mentira, mentir'.
ROL. En caliche, 'dar un paseo'.
ROLAS. En caliche, 'música'.
RUFO. En caliche, 'automóvil'.
SILBATO. En caliche, 'delatar'.
TONEL. En caliche, 'casa, hogar'.
TUCHI. En caliche, 'tu chingada madre'.
YONCHI. En caliche, 'radio'.

FRASES VARIAS

ANOCHE TE VÍBORAS DEL BRAZO DE TU GUITARRA PERO COMO YA NI ME ORQUESTAS AFINÉ PARA MI CANCIÓN. En caliche, 'anoche te vi del brazo de tu novio, pero como ya ni me haces caso me fuí para mi casa'.
ESTÁS FANTA. En caliche, 'estás fantástica'.
ESTAR EN CANA. En caliche, 'estar en la cárcel'.
LA NETA. En caliche, 'la verdad'.
ME APANDARON. En caliche, 'me detuvieron'.
ME LA PASO DE A CABALLO. En caliche, 'nada me importa'.
ME TRAE JUIDA. En caliche, 'me trae de encargo'.

NO VAS A QUERÉTARO PORQUE SE VA A CABALLO. En caliche, 'no vas a querer porque se va a acabar'.
NAVE PRÉSTAME TU. En caliche, 'préstame tu automóvil'.
QUÉ MILANESA POR ACÁNTARO YO PENSABA QUE YA NI MORONGAS, PERO TODAVÍA VIROLAS. En caliche, 'qué milagro andas por acá yo pensaba que ya te habías muerto pero todavía vives'.

LOS MODELOS NEOLIBERALES DE COMERCIO INTERNACIONAL Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CAPITAL EN AMÉRICA LATINA. EL CASO CHILENO

JORGE WITKER

I.–*Generalidades*

El proceso de internacionalización del capital en América Latina, descrito con un enfoque totalizador por Marcos Kaplan, se inscribe en la crisis internacional del capitalismo como sistema. En efecto, varios indicadores nos lo demuestran: El Producto Nacional Bruto de los Estados Unidos baja entre 1967 y 1976 de un 37% a un 25%; el índice de precios al consumidor en el mismo lapso se eleva de un 9.6% a un 70.5%; los precios internacionales de un 10% a un 105%. Dichos indicadores junto a una tasa de desempleo y a los déficit acumulativos en las balanzas comerciales son comunes a los países europeos capitalistas y a Japón.

Esta crisis tipificada por algunos teóricos como de inflación con recesión afecta a toda la institucionalidad surgida después de la II Guerra Mundial. El Fondo Monetario Internacional, después de declarar la inconvertibilidad del dólar en 1973, hace esfuerzos por regular un sistema monetario quebrado en sus bases mismas. Los organismos financieros internacionales, son cada día orientados por la racionalidad privada y el crédito internacional es avorazado por una banca privada que depositaria de los petrodólares reciclados se orienta cada vez más hacia servicios especulativos y plazos cortos. En efecto, mientras en 1970 sólo el 30% del crédito internacional dispone era de origen bancario privado, en 1980 alcanza a más del 50%.

En el área del comercio internacional la situación es similar. Al 30% del comercio mundial capturado por los llamados comercios cautivos intra-empresa, se suma una tendencia clara a restablecer modelos neoliberales que no resisten análisis *algunos tanto en cuanto a la práctica comercial concreta de los países industrializados, como a las necesidades de desarrollo de los países dependientes.*[1] El GATT en la Ronda Tokio al aprobar los códigos de conducta del comercio internacional, ratifica su vocación de servicio a los intereses de los centros capitalistas y a olvidar las demandas que desde 1964 han venido planteando los países subdesarrollados. Estos fenómenos han originado una doble respuesta. Por una parte, los países del Tercer Mundo adquieren cada vez más conciencia de su condición de dependencia y visualizan el ejemplo de la OPEP como un

expediente a seguir. Por su parte, el Grupo de los 77 junto a los No alienados pasan a convertirse en polos de real presión política a niveles mundiales.

Por su parte, los países industrializados capitalistas diseñan nuevas estrategias para hacer frente a esta nueva realidad. Diálogos Norte-Sur y la Comisión Trilateral son alguna de las políticas implementadas, sin descontar los esfuerzos divisionistas del Tercer Mundo, táctica ésta objetivada en la reciente renovada Convención de Lomé entre la Comunidad Económica Europea y los 47 países ACP.

Una de las políticas del capital transnacional instrumentada por Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón, integrantes de la Comisión Trilateral, es la proposición de liberalizar la economía mundial propiciando modelos de "apertura al comercio exterior" orientados a la llamada "internacionalización" de las economías.

Sintetizando observaciones diversas puede señalarse que la política de internacionalización o apertura propuesto para las economías dependientes está caracterizada por los siguientes rasgos:

a) Una acción definida, buscada por diversos medios, para el incremento de las llamadas exportaciones "no tradicionales";

b) el otorgamiento de facilidades, en grado variable según los países, para las importaciones;

c) un mayor rol para la inversión extranjera, de tipo directo de empresas foráneas o de corporaciones transnacionales (CTN);

d) un abundante financiamiento con crédito bancario comercial privado de fuente externa; lo anterior coincidiendo con una menor afluencia de crédito oficial o público internacional;

e) Países con economía semi-desarrollada que ofrezcan una infraestructura industrial mediana, con mercados internos amplios y con abundantes recursos naturales. Por ejemplo Brasil, México y Colombia en Latinoamérica y los países del Sudeste Asiático que tienen como ventana el recientetemente mercado de China. Este modelo de internacionalización amén de obedecer a motivaciones políticas globales responde a fenómenos económicos concretos. Es decir, las causas de su emergencia a nivel internacional serían:

1) La demanda incrementada de productos básicos que se generó a comienzo de los 70 (no obstante que posteriormente decayera por las razones conocidas de la crisis del petróleo y otros fenómenos derivados).

2) La participación creciente y la dinámica propia de las Corporaciones transnacionales.

3) La situación nueva de amplia liquidez financiera a nivel mundial, desconocida en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial y centrada esta vez en un abundante financiamiento externo de tipo bancario privado; o sea el fenómeno nuevo de la llamada "Revolución de los Banqueros" originada en buena parte en cuanto a recursos, en el reciclaje de los petrodólares y en otros fondos adicionales, provenientes entre otros del desplazamiento de inversiones de la CTN hacia el giro bancario comercial internacional.

4) Una disminución correlativa, acentuada con posterioridad a la crisis del petróleo, de las fuentes y volumen del financiamiento de carácter público, institucional u oficial, o sea aquel concedido preferentemente con fines de desarrollo, calificado para su otorgamiento con criterios de interés general y no simplemente comercial de lucro.

5) El aumento en los volúmenes y tipos de bienes exportados, especialmente en cuanto a manufacturas y bienes intermedios y a la incorporación de artículos provenientes de un sector del Tercer Mundo. Ello se refiere a los llamados países semi-desarrollados que sirven de plataforma para las empresas de subcontratación internacional conocida como "industria maquiladora".

Como ventajas del modelo descrito se han señalado las siguientes:

a) que puede generar un mayor ritmo de *crecimiento* económico —que sabemos es cosa diferentes del *Desarrollo;*

b) que puede mejorar la asignación de recursos internos, en razón de los precios vinculados al mercado internacional y que gracias a ello, en ciertos casos, habría "beneficio para los consumidores" (grupo éste que, en el Tercer Mundo, tiene especiales características, muy diferentes a las de las Economías Centrales);

c) el mayor flujo de capitales externos y la participación amplia de las CTN significaría disponer de mayores medios para activar el crecimiento.

Sin embargo, frente a tales presuntas ventajas parece útil señalar los defectos y daños que tal política puede producir. Anotaré algunos que creo principales, ya que el tema daría margen para un debate muy extenso.

Tales defectos principales son los que siguen:

1) En primer lugar, la internacionalización o apertura —en su forma más definida u ortodoxa—, y considerada la estructura de la mayor parte de los países del T.M., agrava lo que se ha llamado las "asincronías" del Comercio Exterior.
   En efecto, se incentiva la importancia, tanto para materializar "la apertura" como para absorber u ocupar la mayor cuota de divisas generadas para el país, sea por las nuevas exportaciones "no tradicionales" como por los ingresos financieros.

   El fenómeno anterior significa o genera las siguientes tendencias:

   a) Por parte de las importaciones exceden el valor a las exportaciones;
   b) varía la composición de la importación; crece en mayor grado el tipo de bienes para el consumo de sectores minoritarios que son aquellos que tienen poder de compra, y en cambio, baja la adquisición en el exterior de bienes de capital, maquinaria y equipos y tecnología.

Desde otro ángulo, el tipo de comercio "abierto" y no orientado hacia prioridades netas de tipo económico social, acentúa la tendencia negativa de los términos de intercambio entre los países desarrollados del Norte y los subdesarrollados del Sur.

Vale decir, se prolonga y acentúa un comercio en que la exportación de bienes primarios de demanda variable e incierto precio representa el elemento clave para generar el ingreso que después tiene múltiples solicitaciones en el ámbito interno del país de insuficiente desarrollo; o sea los requerimientos para la importación de bienes físicos de diversa especie, el pago de servicios no producidos en forma suficiente en el país débil, la amortización y servicio de deudas, la remesa de utilidades, la repatriación de inversiones extranjeras, etc. Y, paralelamente, se acrecienta la importación de bienes de alta tecnología y valor agregado.

2) En segundo lugar, por citar sólo lo más avidente, los países que son objeto de la "apertura" o que se internacionalizan resultan fuertemente influenciados por el "estilo de vida" vigente en los países principales del Centro Económico. El caso más significativo es el de EE.UU. y, en grado menor, el de otros países europeos y el Japón.

Especificando algo más una afirmación tan general, que podría considerarse la sola consecuencia del mejoramiento de las comunicaciones al nivel mundial, lo que intento señalar es que se dificulta para los países subdesarrollados la creación de proyectos "Nacionales" o "Regionales".

Estos proyectos Nacionales o Regionales parecen ser fundamentales para un desarrollo propio y autónomo de las zonas atrasadas y pueden al mismo tiempo ser compatibles con la "mundialización" de los problemas y con la ampliación del área de los intercambios económicos y de todo tipo; pero, al mismo tiempo, tener metas diferentes de aquellas que se han dado y se dan las Naciones Centrales.

Si por la vía de la apertura o internacionalización de la economía se favorece en los países de insuficiente desarrollo, la presencia e influencia creciente del llamado "modelo consumístico", del tipo que opera en las Economías Centrales, no sólo se presenta el riesgo de deformación de las culturas propias del Tercer Mundo, sino, que en el ángulo económico, se generan dos efectos negativos:

a) por una parte se alientan los "consumos o prematuros", o sea, aquello que no se justifica favorecerlos, porque no están acordes con el ingreso global que tienen las naciones pobres, muy inferior al de los países ricos que le sirven de modelo; y
b) que como ese ingreso reducido está mal distribuido, dichos consumos sólo los alcanza de hecho un grupo minoritario de la población,

pero se sacrifican recursos que podrían tener mejor empleo en inversiones de interés colectivo.

3) En la enumeración de los efectos negativos de esta política de apertura, corresponde mencionar a continuación el amplio y complejo capítulo de los trastornos que, a nivel interno, ella produce.

En términos generales la internacionalización de la economía modifica, en mayor o menor grado, la estructura de la Demanda y del Consumo; se dice que resultarían "modernizados". Sin embargo, a este respecto, un analista autorizado ha señalado que la referida política no es razonablemente capaz de variar la oferta ni la producción a nivel interno en en sentido de diversificación y de velocidad.

Analizando en forma más específica los trastornos que produce, tememos que se generan cambios en la estructura de los precios y en la remuneración a los factores productivos. Es así como el Trabajo y el Dinero –el nivel de salarios frente a los Intereses y Utilidades del Capital–, pasan a estar influidos decisivamente por el factor escasez o abundancia en el Mercado y por elementos exógenos a la Economía Nacional. El monto de las remuneraciones compensatorias del esfuerzo humano y la amplitud o volumen de la población ocupada dejan de ser elemento primordial de la Política Económica.

La influencia negativa de la internacionalización sobre los ingresos de los trabajadores –en general ajenos al proceso económico externo–, sólo podría contrarrestarse o compensarse si paralelamente hubiese un sistema eficaz de participación en las utilidades, pero éstas, de hecho, son atribuidas preferentemente al factor capital.

En otras palabras, o desde otro ángulo, el fenómeno de la alteración de la Economía interna, con motivo o a causa de la internacionalización, modifica la relación de "precios-remuneraciones", que es decisiva para mantener el nivel de vida de la mesa de la población. Por otra parte, tal daño se agrava o mantiene por la escasa movilidad de la mano de obra en el área de las naciones atrasadas que, en la realidad los arraigan en los trabajos en que tradicionalmente se ocupan.

Otro aspecto de interés que es necesario señalar se refiere a la "inestabilidad" que experimentan ciertos precios internos de bienes primordiales si se regulan o se les deja influidos de manera decisiva por el mercado internacional.

Se sostiene, en general –de manera más liviana que justificada por los hechos, que, en razón de la conexión al mercado internacional, los precios de los artículos de primera necesidad para la población de los países pobres adquirirían cierta estabilidad. Sin embargo, tal situación favorable no se produce. Ella supone desde luego una certeza en cuanto al abastecimiento a precios constantes, que no se consigue.

No puede olvidarse a este respecto que, en el caso de los productos agrícolas más esenciales al consumo, el dejar ligado el precio interno a las fluctuaciones internacionales crea riesgos graves de anormalidad en el abastecimiento, ya que las decisiones deben adaptarse con la anterioridad que exige el ciclo productivo.

Cabe tener en cuenta, además, que en los años recientes las operaciones de algunas Corporaciones Transnacionales, que buscan en determinados países subdesarrollados un masivo abastecimiento de ciertos productos para su red mundial de industrialización y comercio, han generado problemas de nuevo tipo. Nos referimos a las llamadas "exportaciones agrícolas por contrato" de determinados artículos producidos en áreas del Tercer Mundo.

En ellas las CTN proporcionan masivamente insumos, semillas, fertilizantes, créditos, etc., más el compromiso de compra total de la cosecha. Con estas operaciones de comercio internacional, que cubren todo el ciclo económico, hechas en función de las conveniencias comerciales de la CTN y no de las necesidades de la población del país de que se trata, se generan transtornos graves en las economías débiles. En primer lugar, distorsiones en el sistema productivo, en el sentido de llevarlo a una especialización excesiva en uno o pocos cultivos, con el consiguiente desplazamiento de otros, tal vez esenciales para su población. Vale decir, usando el lenguaje de un documento oficial de FAO ciertamente aprobado, con estas operaciones de la CTN se produce "una deformación del mercado local de alimentos básicos" y de hecho, dan margen a un elevado control de la producción y de la comercialización en razón de su influencia decisiva en los precios de los bienes agrícolas.

Estos crecimientos desiguales y no armónicos de los diversos productos agrícolas se han acreditado ya de manera significativa, según lo señalan los documentos recién aludidos. Están estudiados los casos del poroto soya en Brasil, de la leche en el Perú, del maní en Senegal, del azúcar en Trinidad Tobago, del banano en Centro América, por citar sólo algunos.

Para los CTN, si no hay control definido de sus operaciones, les es fácil observar las eventuales pérdidas en años de crisis y recoger la máxima cuota de beneficios en los años favorables. Los productores locales, en cambio, deben pagar el elevado costo de insumos importados y reciben precios prefijados que no están en condiciones de influir.

4) Las Corporaciones Transnacionales. La mención del párrafo precedente, de un tipo de operaciones de las Corporaciones Transnacionales que trastorna las Economías débiles, sirve para destacar una vez más el tema de los problemas que genera su presencia en los países subdesarrollados. No se trata, obviamente, de plantear de manera simplista la conveniencia de que no existieran o que debería impedirse un acceso al Tercer Mundo cuando de hecho operan en el área, aunque

por fortuna tienen en ella sólo una cuarta parte de sus inversiones totales.

Lo que es necesario destacar en el presente análisis es la divergencia franca de posición o de criterio que existe entre los predicadores de la "internacionalización de las economías", que ven sólo bondades en la presencia de las CTN y la opinión del resto de los ciudadanos o más bien en la opinión mundial.

II.–*El caso chileno* [2]

Como es sobradamente sabido, el gobierno militar chileno ha sido quizás el más ortodoxo seguidor del modelo "aperturista" y para efectos de estas reflexiones analizaremos brevemente el régimen de su comercio exterior y su incidencia tanto en la economía interna como en su creciente endeudamiento externo.

Antes de describir algunos tópicos, conviene precisar que Chile no ofrece los prerrequisitos o presupuestos establecidos para hacer funcionar el mencionado "modelo". Si bien posee un parque industrial mediano, su mercado interno es reducido y sus exportaciones son amén que concentradas en un solo producto (el cobre) esencialmente primarias minerales y agrícolas.

Recordemos además que una de las formas para ampliar el mercado interno era su adscripción al Pacto Andino, bloque éste que rechazó el modelo aperturista y que obligó al gobierno militar chileno a instrumentar su retiro.

Los rubros a mencionar en materia de comercio exterior son los siguientes:

EXPORTACIONES

a) Volumen global de las exportaciones.
b) Diversificación del tipo de producción exportada.
c) Diversificación de mercados.
d) Acceso a mercados compradores.
e) Retornos del valor de lo exportado.

Por razones obvias sólo mencionaremos cuatro de estos rubros en función del modelo aperturista que comentamos.

En cuanto al volumen total de las exportaciones comparadas con 1972 que ascendieron a 836 millones de dólares se acrecientan en 1978 a 2,407,8 millones de dólares. Esta cifra, espectacular para los defensores del régi-

men, obviamente está determinada tanto por la inflación mundial, la devaluación del dólar y lo más importante del manejo de una tasa de cambio que incitó a muchos productos con demanda interna. Por otra parte, al contraerse la demanda interna que la política de congelación drástica de sueldos y salarios, los stock exportables aumentaron súbitamente.

b) *Diversificación del tipo de producción exportada.* Siguiendo los vocablos usados por los aperturistas deberíamos distinguir entre las exportaciones tradicionales (cobre y minerales) y las no tradicionales (frutas frescas, maderas, lentejas, lanas) la realidad no es tan alentadora. Aun las exportaciones tradicionales cubren el 50% de los ingresos totales y la supuesta diversificación hacia productos no tradicionales se ha hecho también a expensa de reducir el consumo interno. Por otra parte, por ejemplo en maderas, éstas si bien han aumentado lo han hecho a través de "rollizos en bruto". Es decir, se ha seguido la línea de exportar materias primas sin valor agregado nacional.

c) *Diversificación de mercados.* En cuanto a la diversificación de destinos a las exportaciones chilenas, éstas han seguido el curso tradicional. El 80% de ellas va a Estados Unidos, Japón, Alemania Federal y Brasil. Este hecho echa por tierra la afirmación tan difundida en México que al abrir las economías se abren por arte de magia los mercados internacionales.

d) *Acceso a mercados compradores.* Respecto a este punto, el mercado internacional ofrece un panorama bastante negativo para los neoliberales. Los mercados, especialmente de los países industrializados están protegidos no sólo por barreras proteccionistas, sino por más de 20 restricciones no arancelarias qua hacen ilusoria toda política exportadora. Las cifras del cuadro (nota 1) así lo confirman, y los resultados de la Ronda Tokio auguran, más proteccionismo que liberalismo en el ámbito de los intercambios mundiales. Al efecto, el caso de las manzanas chilenas en los mercados de la comunidad económica europea evidencia lo afirmado. En esta materia además de las cuotas por temporada, el gobierno militar intentó colocar 60,000 toneladas de dicho producto, pero en 1979 logró vender efectivamente 42,000.

e) *Retornos.* Este último rubro en un país con control de cambios como Chile reviste significación especial. El hecho de no existir un registro legal entre el "valor declarado de la exportación" y el valor realmente "obtenido" hace que grandes cantidades de recursos queden en manos privadas extranjeras o en cuentas de los "nacionalistas" exportadores chilenos. Esta liberalidad, junto a la tasa de cambios realista en relación a los precios internacionales, conforma tal vez, los incentivos más efectivos que tienen los exportadores y allí está tal vez, el éxito número uno o monetario que exhiben los panagiristas de la junta militar.

LAS IMPORTACIONES

Una de las premisas esenciales del modelo de internacionalización del capital o de las economías es la libertad para importar.

En cifras globales las importaciones obviamente han crecido. Mientras en 1972 las mismas totalizaban 1,405 millones de dólares en 1978 llegan a 3,002,4 millones de dólares.

Este cuantioso aumento hay que visualizarlo a la luz de los bienes que importa la economía chilena. De partida conviene señalar que la importación de "maquinarias y equipos" vitales para cualquier economía, ha bajado ostensiblemente. En efecto, entre 1970 y 1977 dichas importaciones muestran una baja de un 20%. Así su participación en el total de importaciones baja del 21% al 12%. Este indicador refleja la escasa inversión que ha traído aparejada la política económica de la Junta Militar. Sin embargo, y como contrasentido en el mismo periodo las importaciones de bienes suntuarios se eleva en 82% pasando a representar un 16% de las importaciones totales de Chile. A ello debe sumarse para 1978 la suma de 238 millones de dólares por concepto de masivas importaciones de automóviles para particulares.

Este comportamiento en el área de las importaciones se inscribe, además en la filosofía de "libertad absoluta para importar". Más allá de las consideraciones socio-políticas que se encubren en dicha libertad veremos algunos datos ilustrativos al efecto.

En 1978 hubo un gasto superior a los 8 millones de dólares en un millón quinientas mil botellas de whisky, producto éste que en la euforia consumista de la burguesía chilena, ha pasado a integrar la canasta del IPC (índice de precios al consumidor).

D) *Importación de Alimentos*

Un punto que también debe destacarse como aspecto criticable de la política de "apertura" es el elevado consumo de divisas en importación de alimentos.

En primer lugar, está el hecho de que diversos rubros alimenticios podrían producirse en margen suficiente en el país. Se evitaría la economía chilena de ocupar divisas extranjeras en bienes de consumo (que dejan sólo la deuda, si fueron adquiridos a crédito).

En segundo lugar, porque el abastecimiento desde el exterior de bienes primordiales para la alimentación de la población constituye otro rasgo, pero más grave, de "dependencia" y de "inseguridad nacional".

Se criticó con fundada razón la política aplicada por el Gobierno de Allende en el sentido de que, con motivo de la caída violenta de la producción agropecuaria, se buscó suplir el déficit con importación de ali-

mentos, especialmente desde los países que le ofrecieron vender con pago a plazo.

Sin embargo –aunque en menor medida–, la fuerte importación de alimentos continúa. Ella se origina en la política económica aplicada en los años recientes; no sólo en su aspecto de la "libre importación" y la libre competencia del producto extranjero", sino también en cuanto a la "no protección" por el Estado de las producciones básicas agropecuarias.

No es el momento de hacer un análisis más extenso sobre la relación evidente que hay entre las medidas de política interna y en especial la política de precios agrícolas –ligándolos a los precios del Mercado Internacional– y la caída violenta en los años recientes de los índices de producción de los llamados "14 artículos estratégicos" del área.

Pero, en lo que tiene directa atingencia con el comercio exterior, lo concreto es que, en los años 1977 y 1978 –que son aquellos que estamos analizando como significativos del fracaso o del éxito de la política–, la importancia de alimentos es elevada y más digna de preocupación que lo reflejan las declaraciones oficiales.

Basta citar unas pocas cifras para aprobar la dimensión del factor negativo y de la "dependencia" exterior.

Las importaciones de trigo absorbieron en 1977 la suma de 70.5 millones de dólares. En 1978, el gasto por el mismo capítulo se elevó a 145.6 millones de dólares, o sea, más del doble. Las importaciones de maíz cubrieron 14.6 millones de dólares en 1978.

Como resumen, basta señalar que, de acuerdo con cifras oficiales, las importaciones de alimentos totalizaron en 1978 la elevada suma de 458.4 millones de dólares. En 1977 habían significado 331 millones y en los años anteriores el gasto fue semejante (342 y 361 mllones de dólares).

E) *Otros capítulos*

El análisis podría prolongarse en varios capítulos de interés que, a mi juicio, confirmarían las variadas debilidades, algunas "congénitas", de la política de Comelcio Exterior vigente.

Nos limitaremos a mencionar al efecto:

a) Las "Zonas Francas". Estas constituyen una creación obviamente artificial, de "enclaves" económicos; pero que son discutibles, desde su origen, para el caso de un país como el nuestro, ubicado a miles de millas de distancia de los grandes núcleos de comercio.

En segundo lugar, representa una fórmula bastante incongruente con un esquema arancelario uniforme de 10% como el establecido en Chile, que hace prácticamente irrelevantes las ventajas del trato aduanero en "Zonas Francas" frente al costo de los transportes.

b) *Caída de las importaciones del sector público.*
Este punto es también digno de mención y justificaría un análisis más extenso por la significación que ha tenido para el país. Basta tener en cuenta que las importaciones de maquinaria y equipo por el Estado y los organismos para-estatales representó en época anterior una cuota de más del 60% del total. Estuvo ligada a las inversiones públicas en infraestructura y de desarrollo con fines de interés colectivo.

La circunstancia que, en virtud de la política actual, tales importaciones (año 78) habían significado sólo un 10% del total, no sólo demuestra el desmantelamiento del rol estatal en la Economía sino genera preocupaciones justificadas, incluso respecto a la mera "amantención" de la inversión pública existente (caso FF. CC. y otros).

3) *"Asincronía" en el Comercio Exterior*

Empleo esta mención porque en los análisis "conceptuales" de lo que significa una política de "Apertura", se ha destacado siempre el riesgo de que ella genera una "asincronía" entre las importaciones y las exportaciones.

La circunstancia de que la Balanza Comercial resulte por repetidos años con un fuerte saldo negativo tiene en Chile enorme trascendencia. Conocido es el hecho de que el país carece de otras fuentes propias significativas de ingreso, como sería, por ejemplo, la renta de inversiones externas, los "royalties" por pago de tecnología, turismo masivo extranjero, etc.; tal es el caso de las grandes naciones industriales.

Por lo tanto el saldo negativo que refleja la Balanza Comercial se agregan los demás saldos generalmente también negativos, provenientes de los otros capítulos de la relación económica externa.

Sintetizando las cifras para acreditar el cambio operado como consecuencia de las políticas diferentes del decenio 60 y la cual, conviene tener en cuenta lo siguiente:

a) La Balanza Comercial fue favorable –o sea hubo mayor ingreso por exportaciones que lo gastado en importaciones– en los años 1965 a 1970. O sea, quedó un excedente variable para contribuir a cubrir los rubros usualmente negativos de Servicios de Mercaderías (fletes, seguros, etc.), Servicio de Capitales (intereses y utilidades), Transacciones del Sector Público (representación diplomática, consular y comisiones oficiales), "Transacciones Privadas" (turismo y viajes, remesas y donaciones).

Ahora bien, como estos rubros del Comercio Invisible, en un país como

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

Chile, representan siempre un saldo deficitario, la llamada cuenta de "Transacciones Corrientes" o "Cuenta Corriente" termina también por ser deficitaria, en grado variable según sean los pagos mayores o menores que haya debido hacerse al extranjero.

Tal saldo negativo de la Cuenta Corriente –grande o pequeño– es el que se cubre en definitiva mediante el "Movimiento de Capitales Autónomos", Privados o Públicos y de Corto, Mediano o Largo plazo. (Esto último aparte del movimiento de capitales compensadores que es operación más contable que económica).

Ahora bien, el cuadro de la Balanza Comercial en los años posteriores, de 1971 a 1978, refleja –con la sola excepción de 1974 y 1976– un saldo negativo. Este fue de 18 y 136 millones entre 1971 y 1973. Pero, en los años recientes fue también desfavorable con un saldo negativo de 67 millones de dólares en 1977 y de 437 en 1978. Por su parte las "Transacciones Corrientes" o Cuenta Corriente chilena que había sido normalmente deficitaria, pero en cifras no mayores de 135,3 millones en 1968, comienza a elevarse posteriormente. En 1975 llega a 491,3 millones de dólares y en los años 1977 y 1978 tal déficit ascendió a 399 y 730 millones de dólares.

¿Cuáles son las causas de este deterioro violento de la situación del país en su relación económica externa?

Creemos que, en palabras simples, dichas causas son:

a) En primer lugar, por cierto, el tipo, volumen y precios de las exportaciones, que genera un ingreso limitado y variable.

b) En segundo lugar, la forma en que se gasta el ingreso principal que es el generado por las exportaciones. Si de partida se acepta una política de importación libre e incondicionada y se deja que ella exceda en costo al ingreso de lo exportado, obviamente habrá un déficit.

c) Tal déficit del Comercio Visible se incrementa de manera cierta por los desembolsos motivados por el Comercio Invisible. Ya señalamos que se sabe que nuestro país es congénito a estructuralmente deficitario, tanto por los gastos de Fletes, de Seguros, de Gastos Públicos al exterior, de turismo y viajes y del Servicio de deudas públicas y privadas.

Cuando en lo años recientes, por razones conocidas y ligadas a la política vigente, se han incrementado fuertemente los desembolsos hechos por el país por los conceptos señalados, obviamente ello ha venido a reflejarse en los déficit crecientes de la Cuenta Corriente. Solamente citaré el ejemplo del Servicio de la Duda Externa acrecentada y más cara que la llamada "tradicional", que era preferentemente con organismos públicos internacionales. Los gastos anuales se han elevado de 212.7 millones de dólares y 215 millones de dólares en 1967 y 1968 a un desembolso de 362 y 436 millones de dólares en 1977 y 1978.

De lo anterior, que no excluye otras causas, se origina entonces el grave y creciente déficit en la Cuenta Corriente chilena que llegó a su más alta cifra histórica: *730 millones de déficit en 1978.*

¿Cómo se ha cubierto tal déficit? Pues, básicamente, por medio del Endeudamiento Externo, cuyas características principales merecen un comentario separado.

4) *Endeudamiento externo*

Este parece ser un capítulo importante para completar el análisis del Comercio Exterior.

Los dos rasgos características de la política actual y de las normas que la implantan es, en primer lugar, el de un crecimiento inusitado del monto de la deuda externa del país, y en segundo, el de que éste ha variado en su estructura; o sea, en cuanto al tipo de los créditos obtenidos, por cuanto han variado significativamente los plazos, intereses, destino y los acreedores.

Respecto al monto global de la deuda –y sin perjuicio de distinguir a continuación entre la llamada "tradicional" y la reciente–, lo real y delicado a la vez es que hoy ella alcanza, en cifras redondas, a *7,000 millones de dólares.*

Sobre la base de datos del Banco Central, en un estudio de gran interés preparado en CEPAL, se anota que el 30 de noviembre de 1978 la deuda global ascendía a 6,597 millones de dólares, pero se ha elevado posteriormente en 1979.

Para formarse juicio parece útil recordar que en 1960 ascendía a un monto de 750 millones de dólares. En 1977 llegaba a 5,434 millones de dólares; o sea, que entre los dos años, 1977 y 1978, creció en más de 1,100 millones de dólares.

Refiriéndonos ahora a la "estructura de la deuda externa chilena, sabemos que se distingue usualmente en ella, en primer lugar, la que se ha llamado "tradicional". Esta es aquella definida por el Banco Central como deuda externa del sector público y privado con garantía oficial, con plazo superior a un año. Esta se mantiene en los últimos años en cifras relativamente semejantes, que fluctúan entre 3,787 millones de dólares en 1975 y 3,673 millones en 1977 elevándose así a 4,268 en 1978.

La deuda "no tradicional" es el espectacular motivo de preocupación; no sólo por su monto y crecimiento sino por el tipo de obligaciones que genera en cuanto a plazos, costos y otros aspectos a que nos referimos más adelante.

En este capítulo figuran dos tipos principales de deuda, aparte de las operaciones con el FMI y los créditos de Proveedores (Cobertura diferida) al Sector Privado, que tienen menor significación. Ellas son:

a) Los créditos financieros al sector privado, regulados por los artícu-

los 14 y 15 del Decreto 1272. Estas deudas ascendían a 1,323 millones de dólares, al 30 de noviembre de 1978. Pero, es necesario considerar su crecimiento acelerado desde 1975 a 1977, en que representaban cifras globales redondeadas de *500 millones, 600 millones y 800 millones de dólares en los años respectivos.*

b) Las líneas de crédito a corto plazo de Bancos Comerciales, Banco del Estado y Banco Central, autorizados para operar con el exterior. *Estas representaciones en 1975 un volumen de 410 millones de dólares; en 1976 y 1977 sumaban 256 y 361 millones; pero, en 1978 se elevaron a 490.6 millones de dólares.*

Ahora bien, en este tipo nuevo de endeudamiento, hay que destacar: i) que varió el plazo de pago de las deudas; ii) que variaron los acreedores y iii) que se elevó el costo de los préstamos.

Nos referimos sólo al primer punto, por razones de espacio y porque es el más significativo.

La estructura de la deuda fue variada en los años recientes —a nuestro juicio, en forma desfavorable—, porque hace cuatro años la mayor cuota de los créditos *—60% de ellos— tenía plazo superior a 15 años; sólo el 5% de los préstamos aprobados por el CACE era de 1 a 5 años.* Según nota el estudio indicado, *en los años 1976 y 1977 las operaciones de crédito con plazos de pago entre 1 y 5 años representan ahora 52% y 56% de las operaciones de préstamo del sector público. Y la tendencia se acentúa en 1978. Huelgan los comentarios sobre la significación de tal hecho.*

Por otra parte, parece evidente, como lo señala el estudio referido, que el endeudamiento del sector privado en estos últimos 3 años, en especial el correspondiente al creciente volumen de créditos financieros, también se caracteriza por contratarse con condiciones de pago a corto plazo.

No ignoramos, por supuesto, que la abundancia o proliferación de créditos provenientes de la Banca Comercial extranjera —o si se quiere, más técnicamente, la situación de "liquidez" extraordinaria de los años que vivimos—, constituye un fenómeno de tipo mundial o generalizado. Sin embargo, ello no autoriza o justifica, en el caso de nuestro país, para que se haya llegado a un endeudamiento a todas luces excesivo y creciente como el que se ha acreditado por las cifras transcritas.

En lo inmediato tal endeudamiento permitió cubrir el déficit anual de la cuenta corriente del país, cuyo monto, en 1978, llegó como dijimos, a la cifra "récord" de 730 millones de dólares, desconocida en la historia económica chilena. Pero ello, no permite silenciar la significación que el monto y tipo del endeudamiento reciente tiene para la economía futura del país.

Tomando por base el estudio a que antes nos referimos y otro de gran versación hecho por Robert Devlin, nos parece posible destacar los hechos siguientes:

a) En cuanto a la cuota o porcentaje que el endeudamiento externo de

Chile, a los niveles actuales, tiene en relación con las exportaciones totales las cifras son las siguientes —en millones de dólares.

Las amortizaciones previstas en Balanza de Pagos (846 millones) más amortización al MI (54) significaría 900 millones. Agregados los intereses de la deuda a mediano y largo plazo (238,5) más los intereses adeudados al FMI, proveedores del sector privado directos y créditos financieros del sector privado (107), se hace un gran total de 1,245.5 millones de dólares, que el país debe pagar en ese ejercicio anual 1978.

Como las exportaciones de 1978 representaron 2,275 millones de dólares de ingreso, significa que el 54.7% de la exportación está comprometida para el pago de la deuda externa.

Si se considera sólo la deuda externa "tradicional" registrada al 31/12/77, la amortización (583,5) más los intereses (238,5) representaría 822 millones. Calculado este pago en relación al mismo valor de la Exportación total del año 1978 (2,275), resultaría que el 36.1% de la exportación chilena está comprometida en virtud del endeudamiento externo "tradicional". Si bien esta cuota es bastante elevada, aparece como prudente frente a la de 54.7% que resulta al considerar la deuda total, o sea la resultante de las operaciones de los últimos años.

b) En cuanto a las posibilidades futuras próximas poca duda cabe que los guarismos transcritos limitan nuestras posibilidades de desarrollo autónomo.

En primer lugar acentúan la "dependencia" respecto al comercio exterior en general y a las decisiones que, sobre precios, volúmenes y acceso al mercado, adopten las Economías Centrales, aparte de las que se refieren específicamente a los créditos.

Cabe mencionar al efecto que el 76% de la "deuda tradicional" de Chile (esto es, la de mediano y largo plazo del sector público y privado con garantía pública) corresponde sólo a siete países (Alemania Federal, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Japón, Argentina y Brasil). De ellos 5 pertenecen al "Club de París". Del 46% de la deuda tradicional es acreedor Estados Unidos.

Por tanto, como lo anota el estudio citado "la relación deudor-acreedor resulta demasiado desequilibrada como para afrontar con facilidad negociaciones o arreglos al respecto".

c) La última observación que cabría hacer mira también al desarrollo futuro. El hecho de que se ha variado la estructura de la deuda —hay cuantiosas contrataciones de crédito con la Banca Comercial Internacional y han disminuido aquellos con entidades internacionales de carácter público— genera un nuevo motivo de preocupación. El se refiere a la influencia que, por estas nuevas características de la deuda, tendrán en el día de mañana los Bancos Privados Extranjeros en cuanto a la orientación del desarrollo del país entendido en sentido "nacional" y no comercial.

En efecto, este endeudamiento con la Privada Banca Internacional podrá tener sus ventajas en lo inmediato. De hecho, ha liberado las restricciones en los llamados préstamos "oficiales" o "públicos" y ha acrecentado la "capacidad de importar". no sólo de Chile sino de América Latina en general.

Sin embargo, no es posible ignorar que esta ligazón de nuevo tipo con el exterior crea también una nueva "dependencia". No se trata sólo de las exigencias del servicio y pago de los créditos, que es más gravoso que el de los préstamos de carácter público, sino en especial de que se genera el problema de una "Comercialización" del financiamiento del desarrollo. Esto significa la incorporación no sólo de criterios "comerciales" para juzgar la solvencia de los países, sino ingerencia de los Bancos Privados Extranjeros en la política gubernamental. De hecho los bancos aludidos han adquirido poder —aunque no necesitan hacerlo ver— para influir sobre la formulación de las políticas o programas de desarrollo, "ya que las decisiones en esta materia son decisivas para el pago de la deuda, o mejor, para la necesidad de obtener nuevos préstamos".

Ciudad Universitaria, febrero de 1980.

NOTAS

[1] Respecto al primer punto reproducimos los niveles arancelarios vigentes protectores de la industria en los países desarrollados.

Artículos	*EE.UU.*	*CEE*	*JAPÓN*
Alimentos procesados:	22.1%	30%	68%
Textiles y sus confecciones:	42.5%	40%	45%
Industrias ligeras:	24.1%	15%	26%
Industrias más complejas:	16.2%	22%	26% (**)

** CEPAL, octubre de 1978. "El nuevo proteccionismo comercial y el desarrollo de América Latina". P. Mendive E/L 184.

[2] Respecto al caso chileno se tomó de base el trabajo del economista Francisco Antonio Pintő, S. C., publicado por la revista de Derecho Económico Nos. 44-45. Enero-Marzo, Abril-Junio 1979, del Departamento del Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO

Lic. Héctor Hernández

El comercio exterior de México se caracterizó, hasta el pasado reciente, por un permanente desequilibrio, resultado en gran parte de la cada vez mayor necesidad de importaciones requeridas para mantener una tasa relativamente acelerada del producto interno y de la poca importancia otorgada a un desarrollo sostenido de las exportaciones. En 1975, factores coyunturales agravaron los problemas del sector externo, los que desembocaron en la crisis de divisas de 1976. Ello reclamó la ejecución urgente de una política que transformara al comercio exterior en un factor dinamizador de la economía.

Con el propósito de ubicar cuantitativamente al comercio exterior de México, a continuación se presentan algunas cifras relevantes.

No obstante que entre 1967 y 1976 el valor total de las transacciones comerciales de México con el resto del mundo más que se triplicaron, su participación en el comercio mundial cayó del 0.5% al 0.4% entre esos dos años, conservándose el mismo porcentaje en 1977 y 1978.

Aunque el valor en dólares de las exportaciones creció entre 1967 y 1976 en 200%, el de las importaciones lo hizo en 245%, por lo que la balanza comercial mostró un creciente déficit, siendo superior a los mil millones de dólares en 1973 y alcanzando su punto máximo en 1975, cuando totalizó 3,700 millones de dólares.

Como resultado de diversas medidas de política económica —restricción del gasto y del crédito, devaluación de la moneda— el déficit en cuenta comercial se redujo a 1,325 millones de dólares en 1977, aumentando a 2,342 millones en 1978 y a 4,264 en 1979, como consecuencia de la reactivación de la economía.

No obstante la reducción en la participación en el comercio mundial, el grado de apertura de la economía, medida por la relación de exportaciones e importaciones a Producto Interno Bruto, no cesó de aumentar, pasando del 11.6% en 1967 al 11.8% en 1976, al 13% en 1977, 15% en 1978 y a más del 18% en 1979, como resultado tanto del rápido crecimiento de las exportaciones —impulsadas sobre todo por las ventas de hidrocarburos— como de las importaciones condicionadas básicamente por el rápido crecimiento de la economía durante los dos últimos años.

La estructura de las importaciones ha permanecido prácticamente igual a través de los últimos años, constituyendo los bienes de producción más

de las tres cuartas partes del valor total de las importaciones, reflejo de la correlación existente entre crecimiento de las importaciones y crecimiento del producto.

En cambio, la estructura de las exportaciones se ha modificado radicalmente. La participación relativa en éstas de los productos agrícolas ha disminuido sensiblemente, al igual que los productos de la industria extractiva (excepto el petróleo). La participación de la industria manufacturera, después de llegar a representar más del 50% del valor de las exportaciones totales en 1974, ha reducido dicha participación hasta el 37% en 1978 y a 34% en 1979. Este cambio estructural en las exportaciones se explica, en gran medida, por el rápido crecimiento en las exportaciones de petróleo que, habiendo registrado un déficit en el sector de 1974, para 1979 representó alrededor del 46% de las exportaciones totales.

El menor desarrollo relativo de las exportaciones de los productos diferentes a los hidrocarburos se explica, en buena medida, por el rápido crecimiento de la demanda interna durante los dos últimos años, lo que ha determinado una reducción sustancial del excedente exportable. Al respecto, la baja tasa de inversión en la economía entre 1974 y 1977 ha motivado que varias ramas productivas estén trabajando en la actualidad a capacidad plena, por lo que ha sido necesario importar faltantes y ha determinado que la participación mexicana en las exportaciones mundiales totales de esos productos se haya reducido aún más, tendencia que se había ya observado desde la primera mitad de la década de los setenta.

Conforme maduren las nuevas inversiones realizadas durante los últimos dos años, se irán generando mayores excedentes, con lo que, acompañado de las medidas que más adelante señalaré, nos permitirá revertir esta tendencia, lo que también significará coadyuvar a lograr evitar que nuestro país se convierta en un país monoexportador, con todas las implicaciones negativas que ello tiene.

Sin embargo, precisamente las exportaciones de hidrocarburos han abierto la posibilidad de que la economía mexicana crezca en los próximos años a tasas superiores a las registradas anteriormente (8 a 10%), al superar la restricción que imponía el sector externo al ritmo de desarrollo del país.

Pero, al mismo tiempo, esta relativa holgura en el sector externo abre la posibilidad de reestructurar al sector exportador y así contribuir a que el petróleo no sustituya simplemente a las exportaciones tradicionales, sino que se convierta en la palanca de transformación de la economía. Asimismo, la reducción de las presiones del sector externo permitirá que los instrumentos que anteriormente se utilizaban por motivos de balanza de pagos, puedan ahora ser usados para racionalizar las importaciones y la protección, como un medio para influir en las variables que determinan la eficiencia del aparato productivo del país.

En el largo plazo, por razones físicas o tecnológicas, las reservas de petróleo destinadas a la exportación pueden agotarse, por lo que, desde ahora, es necesario establecer un sector exportador dinámico y diversificado, que vaya complementando las divisas provenientes del petróleo y, eventualmente, llegue a suplirlas.

Ante las imperfecciones de la economía interna y su progresiva internacionalización, la programación del comercio exterior se transforma en una condición necesaria, tanto en la actual coyuntura como en el replanteamiento del modelo de desarrollo, que sustituye a uno ya caduco que, básicamente, consistió en un crecimiento hacia adentro y que tuvo como colofón la crisis cuyos síntomas más agudos se hicieron sentir en 1976.

Tomando en consideración todos estos factores, se han definido cuatro programas básicos en la implementación de la política comercial:

- La racionalización de la protección y de las importaciones.
- El fomento a las exportaciones.
- La instrumentación de una estrategia internacional para el comercio exterior, y
- El desarrollo comercial de las franjas fronterizas y zonas libres.

La racionalización de la protección y de las importaciones surge directamente de la necesidad de tender a eliminar las grandes distorsiones creadas por la estrategia de sustitución indiscriminada de importaciones al amparo de una elevada protección, seguida durante las últimas décadas.

Entre las distorsiones introducidas por esa estrategia se pueden mencionar principalmente las siguientes: la adopción de procesos productivos intensivos en capital; el favorecimiento del desarrollo de la industria a expensas del sector primario y la discriminación en favor de las producciones dirigidas al mercado interno en detrimento de las exportaciones, en virtud de que la protección hacía menos redituables estas últimas, al tiempo que la producción interna absorbía las producciones primarias antes destinadas al exterior.

Racionalizar la protección y las importaciones para inducir la reversión de tales efectos, implica un programa de dos etapas: la primera, una sustitución gradual y concertada del permiso previo por el arancel, que ya abarca el 76.6% del total de fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación; la segunda etapa consistirá en la adecuación, programada y gradual, de los niveles arancelarios a las necesidades de desarrollo del país. No se trata de eliminar la protección adecuada que, a través de aranceles y permisos previos, debe otorgarse a la industria de un país en desarrollo; por el contrario, se busca su racionalización para que los encadenamientos ocurran, progresivamente, con menos desequilibrios y obstrucciones.

La intención que se persigue con este programa es coadyuvar a aumentar la eficiencia del aparato productivo y crear las condiciones para es-

timular el paso a etapas superiores del proceso productivo, mediante la sustitución eficiente y selectiva de importaciones de bienes de capital y productos intermedios, sin caer en los mismos problemas que trajo consigo el proceso de sustitución indiscriminada de bienes de consumo que caracterizó al modelo de desarrollo estabilizador y condujo a las distorsiones antes apuntadas.

Las metas de crecimiento para los próximos años suponen crecientes importaciones de bienes de producción y será necesario complementar la oferta interna de productos de consumo popular. Por ello, es necesario lograr la importación de esos productos en las mejores condiciones posibles y evitar el dispendio de divisas.

Una tasa de crecimiento de la economía de entre 8 y 10% en los próximos años requerirá un ritmo de crecimiento, en términos reales de las importaciones totales, de entre 25% y 35%. Para mantener el déficit comercial a un nivel manejable, sin requerir volúmenes de ventas de petróleo superiores a las programadas, se estima factible que las exportaciones no petroleras se incrementen a una tasa anual de al menos 15%.

Este constituye el objetivo del segundo programa de la Política de Comercio Exterior de México, el cual se refiere al fomento de las exportaciones.

El fomento a la producción exportable se realiza a través de una serie de instrumentos de promoción, que se integran para aumentar su efecto y elevar la competitividad de la producción mexicana en los mercados internacionales. Asimismo, se busca fortalecer los mecanismos de comercialización estimulando la creación de compañías exportadoras y la promoción de los productos mexicanos en los mercados prioritarios.

Para ello, se actúa en dos campos: el primero —en que la política comercial actúa al lado de otras políticas— se refiere a la superación de obstáculos en el corto plazo, tales como los derivados del abastecimiento de materias primas, el transporte, la organización para la exportación, la eliminación de medidas restrictivas al comercio en nuestros principales productos, etc.

En el segundo campo se buscan nuevas formas de estimular las exportaciones. Así, los niveles de estímulos a las exportaciones que hasta el 31 de diciembre de 1979 proporcionaban los Certificados de Devolución de Impuestos, se han mantenido mediante la devolución del Impuesto al Valor Agregado en conjunción con el otorgamiento de CEDIS en su nueva modalidad.

Por otro lado, se propone un régimen negociado de incentivos múltiples que se otorgarán en función de metas específicas de exportación y, como estrategia complementaria, se alentará el crecimiento de ventas al exterior de productos que ya están siendo exportados en valores significativos, que no se enfrentan a barreras comerciales importantes en los mercados externos y que han demostrado ventajas comparativas frente al exterior.

La estrategia internacional para el comercio exterior se concibe en función de los objetivos de racionalizar la protección y las importaciones y fomentar las exportaciones. Para que dicha estrategia funcione adecuadamente, se requiere unificar y estimular la oferta exportable, fomentar la ampliación de la capacidad nacional de generarla, y apoyar las operaciones comerciales en el exterior, lo que cae dentro del ámbito del fomento a las exportaciones y de la racionalización de la protección.

Para su aplicación, ya se han identificado los países y zonas prioritarias, así como los productos sobre los cuales se concentrarán los esfuerzos en las negociaciones internacionales, también en concordancia con los propósitos del fomento a las exportaciones.

Tanto el petróleo como el poder de compra del sector público se toman en cuenta como elementos de negociación internacional; el primero por su valor estratégico en la economía mundial y el segundo por representar el 35% de las importaciones totales del país.

La economía mundial se caracteriza en la actualidad por una continua incertidumbre tanto en el terreno cambiario como en el comercial. Internamente, la mayoría de los países se enfrentan a problemas de desempleo e inflación, lo que auspicia por un lado, presiones proteccionistas y, por el otro, políticas antiinflacionarias que contraen la demanda internacional. De ahí que en la estrategia internacional de comercio exterior uno de los objetivos claves sea buscar minimizar los efectos adversos que las corrientes proteccionistas puedan tener sobre las exportaciones mexicanas.

En el terreno bilateral se ha negociado exitosamente en este campo. El caso más reciente ha sido el de las hortalizas en Estados Unidos, donde injustificadamente los productores mexicanos habían sido acusados de introducir sus productos a precios de dumping. Después de más de un año de negociaciones, pudo demostrarse la improcedencia de la acusación. Tanto con ese país como con los demás socios comerciales de importancia de México se tienen establecidos mecanismos ágiles de consulta y negociación, a fin de incrementar nuestro comercio recíproco sobre la base de la ventaja mutua, tomando en consideración la situación de México como país en desarrollo.

En el campo multilateral se persiste en el apoyo y fortalecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en especial para mejorar el sistema general de preferencias, la instrumentación del Programa Integrado de Productos Básicos, la negociación de nuevos convenios de materias primas y el logro de mejores condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados.

En la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ya se ha iniciado el proceso conducente a su reestructuración, por lo que se necesita determinar los nuevos rumbos de la Asociación a partir de 1981. Si bien

se han expresado opiniones en el sentido de que la ALALC se ha "estancado", lo cierto es que las cifras de comercio intrazonal no han dejado de crecer. Por ello México propugnó en la reciente reunión de la Asociación en Caracas por el fortalecimiento del organismo con la meta a largo plazo de establecer un Mercado Común Latinoamericano.

Mediante la promoción de la concurrencia y consumo de productos de fabricación nacional, el arraigo de la demanda del residente fronterizo en los comercios locales, la generación de empleo con el fomento de inversiones comerciales, la sustitución de importaciones y la racionalización de estas últimas, así como a través del mejoramiento y ampliación de los efectos positivos de las transacciones fronterizas, se tiene el objetivo de integrar las fronteras al desarrollo del país. Esto se lleva a cabo dentro del marco del desarrollo global de la economía fronteriza y con la intervención de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

Como ya antes señalé, el comercio exterior de México crecerá muy aceleradamente durante los próximos años. De ahí la necesidad de que lo haga en forma ordenada y respondiendo a los objetivos y prioridades nacionales. Es por esta razón que se han diseñado los cuatro programas que antes he descrito de manera somera. No debe, sin embargo, perderse de vista que la política comercial no es sino una parte de la política económica general, por lo que, para el logro de los diversos objetivos de los diferentes sectores, cada una de las políticas debe de compatibilizar la utilización de sus instrumentos con los de las otras políticas económicas. Este objetivo de primordial importancia se está cumpliendo a través de las actividades del Gabinete de Comercio Exterior, en el que están representados todas las Secretarías de Estado y entidades paraestatales relacionadas con el comercio exterior.

SEÑORAS Y SEÑORES:

La economía mexicana se ha recuperado extraordinariamente de la situación de crisis en que se encontró en 1976-77. Las altas tasas de crecimiento previstas para el año próximo y los subsiguientes —de entre el 8% y el 10%, muy superiores a las registradas en las décadas pasadas— requieren de crecientes importaciones de maquinaria, equipo, materiales intermedios y materias primas, a falta de los cuales no sería posible sostener ese ritmo de crecimiento.

Si bien las economías desarrolladas —y en particular la norteamericana, nuestro principal cliente y abastecedor— no han entrado en una franca recesión, se estima que para este año la tasa de crecimiento de estos países tomados en conjunto sólo será ligeramente positiva. Dadas las medidas restrictivas del gobierno norteamericano, es posible que en el tercer

o cuarto trimestre de este año ese país se enfrente a una situación de recesión. Sin embargo, el comportamiento de la economía norteamericana sigue desconcertando a los expertos. De todas formas, es un hecho que su tasa de crecimiento será mucho más baja a la registrada en 1979, de por sí reducida.

Para el resto de la década de los ochenta, el crecimiento de las economías desarrolladas se estima en el rango del 2.5 al 4.5%, siendo la mayor tasa para Japón y los países industrializados de Oceanía, que pueden llegar a alcanzar incrementos del 6%, y la menor la de Europa Occidental, para las que las estimaciones más optimistas apenas si rebasan el 3.5% promedio para toda la década. Para Estados Unidos se espera un crecimiento en el rango del 2 al 4%, obteniéndose las mayores tasas en la segunda mitad del decenio.

Pero estas bajas tasas de crecimiento de los países desarrollados suponen una contracción correlativa en las tasas de aumento de sus importaciones, por lo que puede preverse que durante un par de años el ritmo de crecimiento de las exportaciones mexicanas, excluido el petróleo, hacia esos mercados y en especial hacia Estados Unidos se verá disminuido.

Así también, en el corto plazo, en el sector manufacturero la tasa de incremento de las exportaciones se verá en algo reducida por el hecho antes apuntado de que las inversiones realizadas durante los últimos años y las que se están realizando actualmente toman tiempo en madurar y, por ende, para obtener excedentes exportables. En cambio, las economías de nuestros principales proveedores contarán con grandes excedentes para su venta al exterior, excedentes que en parte serán absorbidos por México para impulsar su desarrollo. Ello tiene la ventaja de que, por la situación descrita, esas importaciones se realizarán a precios con una tasa de incremento declinante, lo que contribuirá a atemperar las presiones inflacionarias internas. Sin embargo, el mayor peligro en la reducción del ritmo de crecimiento económico en los países desarrollados es que, debido al aumento en el desempleo que ello conlleva, las tendencias proteccionistas mundiales se agraven aún más.

Es por ello que desde ahora debe establecerse un sector exportador fuerte, dinámico y versátil en México, que sea capaz de sortear los temporales proteccionistas en los países desarrollados mediante el cambio oportuno en las líneas de exportación en el momento requerido. Pero sobre todo, en el largo plazo, por razones físicas o tecnológicas, las reservas de petróleo destinadas a la exportación pueden agotarse, por lo que dicho sector debe ir complementando las divisas del petróleo y, eventualmente llegar a suplirlas.

Las importaciones crecerán rápidamente durante la década de los ochenta, particularmente en su segunda mitad, cuando es de preverse un aceleramiento en el crecimiento de la economía. Este aumento en las importaciones deberá, en gran parte o en su totalidad, verse compensado

por un aumento en las exportaciones. Es nuestra intención que, en esta década, la participación de las manufacturas y otros productos no petroleros en las exportaciones totales vaya creciendo rápidamente, hasta llegar a representar más del 60% para 1990. Las exportaciones de manufacturas empezarán a crecer nuevamente hacia finales del presente año y principios del próximo, una vez que las nuevas inversiones empiecen a entrar en operación. Excepto por reducciones circunstanciales por excesos no previstos en la demanda interna, esperamos que ésta sea la tónica en lo que resta de la década, es decir, que las nuevas inversiones no se dirijan únicamente a satisfacer el mercado interno, sino que se tome como factor importante en el diseño de los nuevos proyectos las posibilidades de exportación.

EL REFERÉNDUM: INSTITUCIÓN GENUINAMENTE DEMOCRÁTICA QUE NO DEBE CIRCUNSCRIBIRSE SU APLICACIÓN AL DISTRITO FEDERAL, SINO HACERLO EXTENSIVA AL ÁMBITO FEDERAL

FAUZI HAMDAN AMAD

> "La Libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos. Con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida".
>
> CERVANTES

Se han escrito hasta el cansancio obras acerca de las diferentes formas de gobierno, y por curiosa paradoja, a través de la abundante literatura filosófica, política, histórica y jurídica sobre esta materia, cada día aumenta más la confusión, y en muchos filósofos el desencanto y pesadumbre. La Historia demuestra que los filósofos no se han puesto de acuerdo en tan importante materia, o sea, en la forma y expresión más adecuada y correcta de organización estatal, no obstante que pueden ser clasificados en mayor o menor grado sobre determinada tendencia o tipología estatal. No siendo el propósito de este ensayo el análisis de las diferentes tipologías de organización estatal, partimos de la premisa de que la forma de gobierno más justa es la democracia, a pesar, como dice Schopenhauer, que bajo tal sistema el pueblo es soberano, pero se encuentra en un estado de minoría de edad eterna, por lo que debe estar sujeto a tutela y no puede ejercitar sus derechos sin grave peligro, agregando dicho filósofo, que como todos los menores de edad es presa fácil de los granujas habilidosos, a quienes se les conoce con el nombre de demagogos. Reiteramos, que a pesar de las razones, muchas de ellas valederas, en el sentido de que la democracia, como forma de gobierno, no corresponde a una realidad socio-política, fundamentalmente por las características de nuestra naturaleza humana que hacen infructuoso el deseo de muchos filósofos y políticos de aplicarse en sentido estricto, creemos, y de ello estamos convencidos, que los principios fundamentales que conforman lo que por democracia se entiende, constituyen hoy por hoy la forma de organización política más acorde

con las aspiraciones para el logro de una justicia social. La palabra democracia ha sido objeto de un uso abusivo y desmesurado y en muchos casos equívoco. La confusión reina en la doctrina sobre tal concepto, llegando algunos prominentes filósofos a preocuparse por cambiar el término democracia por algún otro, como una manera de borrar los estigmas y confusiones que la palabra ha tenido por el uso excesivo y anárquico que de él se ha hecho. Lógico que la solución no está en buscar una palabra sustituta, sino en encontrar, definitivamente, el contenido fundamental que tal concepto tiene, no sólo teóricamente sino en la realidad sociopolítica en aquellos países que se han adoptado como forma de gobierno. No cabe la menor duda, dentro de una metodología pura de los sistemas políticos, que la mejor manera de atender y establecer la esencia, fundamento y justificación de un sistema político, es en razón a un criterio teleológico, sin menoscabo desde luego de las notas instrumentales o complementarias que caracterizan a cada uno de los dos grandes tipos de sistemas políticos en función de sus rasgos esenciales. En estas condiciones, teniendo en cuenta la finalidad fundamental y suprema de garantizar, como valor absoluto y primario la libertad y la dignidad del hombre, cabe esencialmente distinguir dos tipos o clases de formas de gobierno, con un sinnúmero de variantes y modalidades particulares, que corresponden básicamente, como señala acertadamente Segundo B. Linares Quintana, al sistema constitucional o gobierno de leyes, por un lado, y al sistema autoritario o gobierno de los hombres, por el otro lado. Dentro del primer sistema se encuentra comprendida la democracia como una de las formas de garantizar y preservar la libertad y dignidad del hombre, al igual que su participación, directa o indirecta según las modalidades y variantes de tal forma de gobierno, en la constitución y organización de los órganos encargados de dar cumplimiento cabal a los fines últimos del hombre en lo individual y en lo social. Hoy en día, es indiscutible, que el concepto democracia no sólo se refiere a la participación del pueblo del Estado en las decisiones fundamentales de la organización política, sino que también se ha extendido, quizá por aplicación analógica, al derecho de los individuos que forman una sociedad de recibir los beneficios que el quehacer político y económico entraña por los hombres encargados de las funciones públicas. Este último concepto de democracia, confunde el medio o instrumento de organización, con el fin propiamente dicho del Estado para la realización del bien común.

No es nuestro propósito realizar una clasificación de las formas ideales de gobierno, ni tampoco analizar el concepto de democracia y la manera como se ha implementado en las diversas formas de organizaciones políticas de los diferentes países que han adoptado tal forma, sino servirnos de él como premisa para entender de manera clara la institución del Referéndum que se aplica fundamentalmente en un sistema democrático. Antes de entrar en materia quisiéramos, aunque sea someramente, señalar

una de las notas teleológicas esenciales que define el gobierno de las leyes o sistema constitucional, sistema que tiene por objeto fundamental garantizar la libertad del hombre, entendida esta palabra en su acepción más amplia y en sus diversas manifestaciones. En este sentido, el ser humano aparece como un fin y el Estado como un medio que sirve para lograrlo. Unicamente un Gobierno Constitucional, en cuanto sistema jurídico-político para garantizar la libertad, hace posible al hombre vivir como tal. Esta primera nota finalista que singulariza a un sistema constitucional, se completa con el principio democrático de la soberanía del pueblo y el gobierno de la mayoría. Como afirma Sánchez Viamonte, "lo que constituye el hecho nuevo, fundamental y sensacional de la época contemporánea no es la democracia, que asoma constante a lo largo de la historia, ni la República que se presenta bajo diversos aspectos: es el constitucionalismo. Sin su garantía jamás podrá asegurarse la existencia de la dignidad y libertad humana como asimismo ya posibilidad de una justicia progresiva".

La dignidad y libertad humanas deben entenderse en función del interés de la sociedad, sin que pueda existir una incompatibilidad entre el sistema constitucional y los llamados derechos sociales. Si bien es cierto que el constitucionalismo nació bajo el signo del individualismo, en la época en que prevalecía el liberalismo económico (que no es lo mismo con el liberalismo político), no menos lo es que hoy en día la garantía de la libertad, la limitación de los poderes públicos y el principio democrático, están instituidos y estructurados a fin de armonizar y lograr un equilibrio entre los derechos individuales y los derechos sociales; ni el absolutismo del individuo, que suele normalmente desembocar en el caos y la anarquía, ni la omnipotencia del Estado, que no es más que el clima propicio para el totalitarismo y la eliminación gradual, o a veces súbita, de las libertades esenciales del hombre. En el terreno económico ni el laissez faire, laissez passer, a costa de la injusticia social, ni el bienestar económico, al precio del sacrificio de la libertad individual.

Otra de las notas esenciales de un sistema constitucional, que cumpla con la finalidad de garantizar la libertad y dignidad humanas, lo constituye la limitación y control del poder, cuyas maneras de hacerlo varían en cada país de acuerdo con sus circunstancias históricas, políticas y sociales. Cualquiera que sea la modalidad que se adopte para tal propósito, hoy en día resulta incuestionable el sometimiento de la sociedad política a un ordenamiento jurídico, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones. Este sometimiento al derecho, o sea a un orden jurídico superior a todos a quienes se les aplica, gobierno y pueblo, debe ser la expresión de la voluntad del propio pueblo, porque en última instancia es él a quien su gobierno, sus delegados o mandatarios han de regularlo, ordenarlo, dirigirlo, y en general, gobernarlo. A tal gobierno no se le ha de limitar como antítesis del gobierno arbitrario o absolutista. Por

ello, en un sistema constitucional o gobierno de leyes supone siempre un gobierno de poderes y facultades limitados por la propia Constitución. Un gobierno que no tenga límites, aun cuando se funda en la voluntad popular, constituye un real despotismo, porque lo importante para un pueblo, no es que sus gobernantes obren bien sino que no puedan obrar mal, y de hacerlo, exista la posibilidad de sancionar su actuación. Como afirma Loewenstein, citado por Quintana, "en toda la perspectiva histórica, el constitucionalismo ha sido la búsqueda del medio más eficaz para moderar y limitar al poder político". Abundantes páginas se han escrito sobre el particular, pero lo cierto es que de una u otra manera los filósofos en materia política coinciden en la necesidad, por diferentes caminos, de limitar de manera efectiva el poder público.

Hoy en día, otra de las notas esenciales del constitucionalismo lo es la división de las funciones entre los diversos órganos primarios y fundamentales en que se divide el poder estatal. Dentro de la distribución de funciones entre los diversos órganos estatales se encuentran las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. En cuanto lo que es propiamente la formación de una constitución, como expresión concreta y particular de la voluntad de un pueblo para organizarse política y jurídicamente, cabe distinguir dos clases de poderes: El poder constituyente y el poder constituido. El primero es la facultad soberana del pueblo de darse una constitución y de reformarla, entendiendo por constitución la forma de expresión o de manifestación de las decisiones políticas fundamentales relativas a su organización gubernamental, a sus derechos individuales y sociales y a la posibilidad, como un derecho inalienable de quien detenta tal poder constituyente (el pueblo) de modificar o reformar su forma de organización en cualquier tiempo que lo considere conveniente o prudente. Sieyés, a quien se atribuye la doctrina del poder constituyente y poder constituido, ya señalaba a finales del siglo XVIII que "Es imposible crear un cuerpo para un fin sin darle una organización, forma y leyes propias para hacerle cumplir con las funciones a que se le ha querido destinar. Eso es lo que se llama la Constitución de ese cuerpo. Es evidente que no puede existir sin ella. Lo es también que todo gobierno comisionado debe tener una constitución. Así, el cuerpo de los representantes a los que les está confiado el poder legislativo o el ejercicio de la voluntad común, no existe sino con la manera de ser que la nación ha querido darle".

Así pues, la división y distribución del poder constituye la manera en que el mismo poder estatal se fragmenta y atomiza. Montesquieu, al exponer su famosa doctrina sobre la división de poderes, confunde lo que es el poder del Estado propiamente dicho con las funciones de éste, y en algunos casos, con los órganos del Estado. No cabe duda que a partir de la Revolución Francesa, los regímenes constitucionales que han adoptado la división de funciones entre los diversos órganos estatales, superan infinitamente al que ejercía el Estado bajo las monarquías absolutistas de la

antigüedad. La división de funciones estatales es la columna vertebral de un esquema político republicano y quizá la nota que mejor define a un sistema constitucional, porque los gobiernos en que toda la autoridad descansa o se concentra en manos de un solo individuo provoca, por una tendencia normal del hombre, a aumentar de manera despiadada su peder y a convertir al pueblo para el cual gobierna en auténticos esclavos de la voluntad del individuo que detentar el poder. Como afirma Rafael Bielsa, "dos ideas dominantes inspiran y reglan la teoría de la división de los poderes: la libertad natural del hombre y la prevención y defensa contra el despotismo de la autoridad". Indiscutido es el mérito de Montesquieu de haber institucionalizado el principio de división o separación de los poderes que hoy en día es y constituye la nota definitoria del sistema constitucional, sino es que uno de sus elementos esenciales.

Otra de las notas esenciales del sistema constitucional, a diferencia del sistema autoritario, se caracteriza porque los distintos e independientes órganos estatales actúan siempre secundum legem, es decir, bajo un régimen de derecho, mediante el cual todo acto estatal debe estar fundado en una norma legal, emanada fundamentalmente por el Organo Legislativo a quien compete tal función dentro de la estructura constitucional. Decir gobierno de las leyes es entender todo el contenido que de él se deriva como son los factores humanos en el fundamento de las instituciones, por ser el hombre prácticamente el único protagonista del drama político y, en general, de la vida; además, la norma es la expresión unitaria y contundente, y no sólo formal a la manera de Hans Kelsen, de los valores axiológicos del hombre, acordes con su naturaleza ontológica, incluidos dentro de estos los valores sociales, culturales, históricos, religiosos y obviamente los morales.

Todas las notas o características que de manera suscinta y general han sido señaladas en un sistema constitucional, quedarían truncas si no se completaran con el llamado principio democrático en el que la justificación, fuerza y fuente de la autoridad o poder radica por esencia propia en el pueblo, el cual, directa o indirectamente, elige a los hombres que como titulares de los órganos constituidos desempeñarán las funciones estatales. De ahí que los gobiernos deriven su autoridad del pueblo que los elige y son responsables ante éste por su desempeño.

Dentro de la filosofía en general, y en especial la filosofía política, el principio democrático, como quedó señalado, descansa o se fundamenta en la soberanía del pueblo quien es titular de tal soberanía y por ende del *poder constituyente*. En razón precisamente de la manera como ejerce el pueblo tal poder originario para darse su forma de organización fundamental (Constitución), se han derivado las consecuentes modalidades de formas de democracia: la pura e impura, directa y semidirecta. Precisamente, este es el tema medular del presente trabajo en que una de las

maneras en que el pueblo se reserva y ejerce su poder constituyente, como soberano pleno, lo constituye el Referéndum.

Ya desde el siglo XVI, y principalmente en los siglos XVII y XVIII, los jurisconsultos y teólogos españoles se clasifican básicamente en dos grupos: El primero, no obstante su acendrado monarquismo admitían la costumbre contra ley cuando la primera constituía la manifestación plena, absoluta y generalizada de la voluntad popular, y la segunda sólo la expresión de la voluntad de quienes detentar el poder; el otro grupo de juristas, estaba formado por quienes preconizaban que no podía prevalecer la costumbre contra ley precisamente en nombre de sus principales absolutistas. El primer grupo, para fundar su principio, decía que el soberano tiene su autoridad del pueblo y que por esto puede formular su ley sino a condición de que el pueblo la acepte y, que el pueblo en consecuencia puede legítimamente abstenerse de cumplirla. El segundo grupo, por razones básicamente de seguridad jurídica, que hoy en día es la tendencia que prevalece, enseñaba que la costumbre contra ley es ilegítima porque introducir su costumbre contra ley supone que el pueblo de manera directa detenta la potestad legislativa por encima del soberano. Este argumento, por lo demás lógico e irrefutable en ese entonces, porque en los siglos XVI y XVII prevalecía la concepción de que el titular de la soberanía la detentaba el rey, monarca o soberano, hoy en día es cuestionable ya que los filósofos y juristas de esa época argüían en su contra, que la soberanía se depositaba en el Rey, pero actualmente en donde bajo un sistema constitucional el pueblo es el titular de esa soberanía, aun cuando la ejerce de manera representativa, resulta difícil sostener que el pueblo deba acatar y cumplir una ley a todas luces injusta que atente sus derechos esenciales del hombre, o cuando esta ley sea impropia o inadecuada. Hoy en día aquella vieja doctrina ha sufrido un retroceso, debiendo someterse a nuevos análisis y revisión los conceptos de legisladores y legislados, súbdito y soberano, ciudadano y Estado. Téngase presente que los que enarbolan el estandarte de la doctrina liberal, ostentan una doble personalidad porque por un lado proclaman la soberanía del pueblo, en su calidad de políticos, y como jurisconsultos la niegan negando al pueblo su derecho inalienable de que caiga en desuso la ley por la costumbre en contrario del pueblo. La verdad de las coas es que la soberanía decretada e inserta en las constituciones no es más que una palabra; la soberanía, independientemente de los también múltiples y variadísimos conceptos que de él se han vertido, donde tiene su eficacia es en la vida y claro está que negándola en el quehacer diario, aunque sea proclamada en la constitución, la nulifican, la truncan despojándola de su verdadera significación. So pretexto del principio de representatividad prácticamente se ha invertido el orden natural de las cosas, y los legisladores se han convertido en los soberanos junto con los otros detentadores de los otros órganos estatales (ejecutivo y judicial). Se reconoce, pero sólo en palabras, que el

pueblo es soberano; pero en realidad el legislador prácticamente cambia las directrices e impone nuevas conductas o instituciones como a él le plazca. Tan severo es este quehacer que en la vida diaria se nos presenta, que cuando no cumple ese pueblo su ley o un reglamento o un acto administrativo significa para los representados su desobediencia y, en consecuencia, hay que compelirlo a su cumplimiento. Cuando el dictado de una ley resulta injusta o prácticamente inaplicable, porque sólo ha derivado del estudio de gobernante, o de uno o más señores que ni con tacto, ni conocimientos tienen sobre la realidad social o sobre los valores esenciales del hombre, es evidente que el pueblo no ha sido inferior a la ley o al dictado del legislador sino que éste ha sido inferior al derecho y a la voluntad del pueblo como único soberano. Ni siquiera nos atrevemos a decir, que en tales casos, existe costumbre según la ley, fuera de la ley y contra la ley, conforme a la añeja y precaria distinción de los juristas y de los leguleyos. En una palabra, el legislador no tiene derecho a mandar aquello que el pueblo explícita o implícitamente no lo autoriza, y obviamente que no lo ha autorizado para mandar aquello que el pueblo no cumple. Recuérdese que el legislador es un representante que hace y decide de la voluntad del pueblo, y que si bien tiene la legitimidad de su nombramiento y para realizar su función propia, cuando ésta se realiza en los términos y bajo las formas que la constitución señala, también es una verdad irrefutable que cuando este legislador expide leyes o decretos que atentan los valores esenciales del pueblo, éste por intuición y conservación propia, simplemente no las cumple convirtiéndose tal derecho en sólo vigente mas no positivo.

Dentro de las diversas formas e instituciones democráticas, la democracia directa es aquella en que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen. Tal forma ha caído en total desuso por la simple y sencilla razón del número creciente de los habitantes que prácticamente hace imposible ejercerla de dicho modo, de ahí que la forma que normalmente se adopta es la representativa, como la de nuestra constitución, de suerte que a través de representantes, elegidos por el número y bajo la forma que la constitución señala, ejercen tal función primordialmente en nombre y representación del pueblo soberano. Sea cual fuere la forma de gobierno que se adopte lo cierto es que la ley, como expresión de la voluntad de quien detenta al poder, es el instrumento o conducto por el que se expresa un orden general cuyo destinatario es el pueblo del Estado, de modo que tratándose de una constitución democrática y representativa, como la nuestra, en que el soberano es la misma colectividad; pero la expresa a través de representantes, sea cual fuere el nombre que reciben dependiendo del sistema de gobierno adoptado, *la aceptación de la ley por el pueblo prácticamente ya no procede, porque en tal caso, el poder de legislar reside en ese órgano de representación*. Sin embargo, existen excepciones como son cuando la ley es

notoriamente injusta, porque en tal caso excede la potestad del legislador; cuando el pueblo la considera gravosa *(dura et gravis)*, porque entonces ha de presumirse que el legislador no la promulgó con absoluta intención de obligar a su cumplimiento sino para experimentar la acogida que tendría en la opinión pública, y tercero cuando además de no ser obedecida por la mayoría del país puede dar lugar al desorden, nacido de su observancia, que puede amenazar la tranquilidad y estabilidad públicas.

Existe en el *Digesto* un precioso fragmento de Juliano, insigne jurisconsulto del siglo II, que decía "no sin razón la costumbre inmemorial se guarda como ley, y es el derecho que decimos introducido en los usos; pues no obligándonos las leyes sino a título de haber sido recibidas por el consentimiento del pueblo *(judicio populi receptae)*, con igual razón han de obligar a todas aquellas a que el pueblo prestó su aprobación sin consignarla por escrito, porque ¿qué más da que el pueblo declare su voluntad expresamente, votando, o implícitamente por práctica, por hechos?" Como se aprecia, corresponde al pueblo aprobar o aceptar una ley en cualesquiera de las siguientes maneras: de palabras, por escrito, o tácitamente, por obra. De estos dos métodos fundamentales, la aprobación o desaprobación expresa ha estado consagrado antes de nuestro siglo en la constitución interna de diversos pueblos. A Suiza corresponde el honor de haber introducido en su constitución escrita y haber sorteado algunos de los obstáculos con que una novedad de tal envergadura tenía que tropezar durante mucho tiempo; ese derecho de sanción y voto directo del pueblo suizo para la formación de la ley o su abrogación, es lo que se conoce ahora con el nombre de Referéndum, que constituye el eslabón intermedio entre la democracia directa y la democracia semidirecta. En la democracia directa, evidentemente que el Referéndum no existe porque el cuerpo de electores que aprueban o repudian la ley propuesta es la propia asamblea legislativa compuesta por los mismos electores; democracia directa que prácticamente ya no existe. Sin embargo, la forma democrática con régimen de gobierno semidirecto, en que el pueblo del Estado se reserva la aprobación o rechazo de sus constituciones o leyes, que constituye propiamente la institución del Referéndum, es actualmente reconocida en diversos países a nivel constitucional con respecto a asuntos importantes y trascendentes. Hoy en día, además de Suiza, el Referéndum ha sido ampliamente aplicado en Francia, Italia, Estados Unidos de América, Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, España, Dinamarca, Argentina, etc. En dichos países, con diversas modalidades y con aplicación diferente, se ha instituido el Referéndum popular por lo que concierne a leyes constitucionales, o bien, leyes secundarias que puedan ser calificadas de importantes y trascendentes por la Ley Reglamentaria sobre el Referéndum. Reconocemos que no es dable bajo un sistema representativo que todos los actos legislativos, con independencia del rango y categoría de la ley, sean sometidos a Referéndum porque entonces prácticamente se distruiría la representatividad y caeríamos en una democracia directa; pero sí es sano que muchos actos del órgano legislativo sean sometidos a Referéndum, como acontece en los países mencionados, como una medida para salvaguardar la soberanía popular contra actos que el órgano legislativo pretenda vincular al pueblo en asuntos importantes. Contestar qué actos legislativos deben someterse a Referéndum popular, es una de las incógnitas que presenta dicha institución. Como primer acto que a nuestro juicio siempre debe ser sometido a Referéndum, lo constituyen las reformas a la constitución, en lo relativo a su forma de gobierno, organización y funcionamiento, incluyendo los derechos individuales y sociales. Es lógico que la reforma constitucional sea sometida a Referéndum porque el pueblo del Estado, como poder constituyente, al darse su constitución, sometió a sus dictados al poder constituido, circunstancia que imposibilita a tal poder para modificar la constitución a la cual está sometido. Reformar la constitución implica modificar la voluntad expresada por el poder constituyente, y ésta no se puede llevar a cabo por quienes están sujetos y supeditados a la propia constitución ya que equivaldría a que los poderes constituidos tuvieran mayor jerarquía que el propio poder constituyente. Estos principios doctrinales de filosofía política, han quedado plasmados en muchas constituciones democráticas, y así encontramos en la mayoría de los países que han adoptado el Referéndum, que cualquier modificación constitucional sólo puede tener lugar mediante el consenso popular. Grave y penosa es la situación que existe en nuestra constitución actual, al igual que en todas las que la han precedido desde la época independiente, en que la institución del Referéndum, genuinamente democrática, no ha sido aceptada en nuestro país. Esto ha dado lugar a que entre los constitucionalistas se discuta y polemice sobre la validez de una reforma constitucional que se efectúe sin el previo consentimiento popular, todo ello por la circunstancia de que nuestra constitución, como en las anteriores, prevé en su Artículo 135 la posibilidad de reformar y adicionar la constitución mediante aprobación del Congreso Federal y la mayoría de las legislaturas locales. Si a esto agregamos que dentro de los países que han adoptado un sistema constitucional, nuestra constitución es la que mayores reformas ha sufrido, podremos entender porqué la preocupación de los constitucionalistas sobre tan importante materia. Si partimos del principio de que la constitución no es más que la expresión real y concreta de la forma en que el pueblo del Estado se organiza política y jurídicamente y a la cual quedan subordinados todos los órganos estatales y además, si aceptamos, no sólo de palabra, lo que la propia constitución señala de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana de él, es inconcluso que cualquier modificación a esa estructura sólo puede tener lugar mediante el consenso popular, expresado a través de Referéndum. Sin embargo, dada nuestra forma de organización representativa

y en virtud de lo dispuesto por el Artículo 135 Constitucional, no es posible aceptar, jurídicamente hablando, que cualquier reforma constitucional tenga que ser sometida a Referéndum popular; pero si es válido cuestionar que determinadas disposiciones constitucionales atinentes a la forma de organización y con respecto a los derechos individuales son irreformables si no es con el consenso popular, a pesar de lo que el Artículo 135 dispone. Estamos de acuerdo con el Lic. Luis F. Canudas cuando afirma que la posibilidad de reformar la constitución tiene límites, como son los relativos a destruir la propia constitución, que sería el caso de modificar el Estado Federal Mexicano por un Estado Unitario; tampoco es dable, como sostiene dicho jurista, suprimir los derechos individuales públicos, o cualesquiera otras decisiones políticas fundamentales adoptadas por el pueblo mexicano como son las relativas a su soberanía nacional; a que el pueblo tiene el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno; a la forma republicana y democrática; a la división de las funciones entre los diversos órganos del Estado, etc., en cuyos casos por afectar la propia estructura social que el propio pueblo se ha dado no puede ser modificada mediante el procedimiento previsto en el Artículo 135 constitucional. Pretender, como sostienen algunos juristas, que existe un poder constituyente permanente de carácter representativo para reformar la constitución, sin límite ni cortapisa alguna, es vulnerar y violar la esencia misma de la soberanía del pueblo. Por ello, repetimos con tristeza, que a pesar de que enarbolamos la bandera de ser un país democrático, no es posible recibir tal calificativo mientras no instrumentemos el modo eficaz y efectivo de dar fuerza y vida a la soberanía del pueblo. Una de las maneras de hacerlo, fuera de los cauces anormales, es el reconocimiento a nivel constitucional de que cualquier reforma constitucional tenga que ser sometida a Referéndum popular. No sólo eso, sino que también debiera instituirse el Referéndum para leyes ordinarias, secundarias o reglamentarias de la propia constitución, en aquellos casos considerados trascendentales e importantes. Cierto es, como más adelante analizaremos, que con cierta timidez se ha dado un paso en esta materia al quedar instituido, a nivel constitucional, el Referéndum por lo que se refiere únicamente a leyes y reglamentos aplicables al Distrito Federal. La inclusión de tal instituto en la constitución volvió a despertar la inquietud entre los estudiosos del Derecho por estudiar nuevamente su naturaleza, características y efectos propios que la doctrina, básicamente extranjera, ha formulado sobre tal institución democrática.

Previo el análisis de la constitución y de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que reglamenta la disposición constitucional relativa al Referéndum, creemos conveniente puntualizar qué se entiende por Referéndum, su distinción con el plebiscito y las diversas formas de Referéndum que la doctrina señala.

Referéndum, según la Enciclopedia Omeba, es el acto por el cual el

pueblo o el cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto opina sobre si aprueba o rechaza una decisión de los representantes constitucionales o legales. Es decir, es un sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa participando directamente, por medio del sufragio, en la formación o reforma de una norma constitucional o legislativa, o en la formación de un acto administrativo. En las democracias representativas, como la nuestra, que no admite la participación directa del pueblo para los fines anteriores, salvo por lo que se refiere a las leyes y reglamentos atinentes al Distrito Federal, las funciones estatales son ejercidas por mandatarios o representantes del pueblo elegido por éste con esa finalidad. A esta forma de democracia representativa se le conoce con el nombre de democracia representativa rígida, que en términos generales no admite modificaciones constitucionales o legales, sino a través del órgano de representación que constitucionalmente tiene esa facultad. Por ello, se ha dicho que dentro de las democracias representativas flexibles, en oposición a las rígidas, el Referéndum es una transición entre el sistema de democracia pura y el de democracia representativa propiamente dicha, en el que si bien es cierto que se respeta y reconoce para determinados casos y situaciones el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas, éste queda limitado o circunscrito a decidir sobre leyes o decretos importantes y transcendentes.

Por su fundamento jurídico, el Referéndum se divide en obligatorio y facultativo, siendo el primero impuesto por la constitución o por la ley que lo reglamenta como requisito necesario para la validez y eficacia jurídica de determinadas normas legislativas, y es facultativo cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, como es por ejemplo en el caso del Referéndum en el Distrito Federal, el Presidente de la República, en lo relativo a reglamentos, y el Congreso de la Unión, en lo que se refiere a leyes.

Por su eficacia jurídica, el Referéndum es de ratificación o sanción cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley o reglamento, según sea el caso, previa la aprobación del cuerpo electoral, o bien, insultivo, cuando su resultado no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativa o ejecutiva, según sea el caso.

Por iniciativa popular la doctrina entiende el derecho de una fracción del cuerpo electoral para exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa relativa a la creación, modificación, reforma o derogación de alguna disposición legal o reglamentaria.

Por veto se entiende la atribución que se concede a una fracción del cuerpo electoral (como sucede en la Constitución Italiana), para exigir dentro de un plazo determinado que una ley ya aprobada y vigente, sea sometida a votación popular, haciendo depender el resultado de ésta, continuación o no de la vigencia de la ley. Nótese que el veto se distin-

gue del Referéndum obligatorio en que en este último caso la ley no tiene validez mientras no sea aprobada por el cuerpo electoral, en tanto que en el veto la ley ya es válida, cuando es aprobada por el órgano legislativo constitucional, y sólo puede quedar invalidada si mediante la iniciativa de una parte del cuerpo electoral, sometida al voto popular, los resultados fueren en el sentido de que no continúe vigente.

Por plebiscito se entiende la consulta que los órganos legislativos o ejecutivo, o ambos, someten a la consideración del cuerpo electoral respecto a una decisión política trascendental sin que el resultado de tal voto sea vinculatorio jurídicamente a los órganos constituidos, teniendo en todo caso trascendencia política si la decisión gubernamental fuere contraria a los resultados de la auscultación. Se distingue el plebiscito del Referéndum facultativo, en que en este último caso tomada la decisión del órgano constitucional de someter a voto popular alguna ley o reglamento, los órganos constituidos quedan obligados y vinculados jurídicamente a los resultados de tal voto.

Una de las cuestiones que ha dado mayores discusiones y divergencias entre los autores que tratan esta institución, es su incongruencia con un sistema representativo de gobierno. Parece que habría una incompatibilidad entre una democracia indirecta, representativa, y este instituto propio de las democracias llamadas directas o puras. Leon Duguit opina que en realidad no existe incompatibilidad sino que es propia de la naturaleza del gobierno representativo, como todo cuanto garantice la solidaridad entre representantes y representados, es por lo tanto, una institución genuina dentro de un sistema democrático; constituyendo el medio más idóneo y auténtico de ejercer la soberanía popular en materias trascendentales que afecten o puedan afectar al pueblo. Por ello, la discusión bizantina sobre la pretendida incompatibilidad de tal institución con un gobierno representativo, resulta inocua e irrelevante por no ser antagónica sino completamentaria del propio sistema democrático representativo.

Con vigencia a partir del 7 de diciembre de 1977, nuestra constitución por primera vez instituye en su Artículo 73, Fracción VI, Segunda base el Referéndum; pero sólo para el Distrito Federal, señalando como justificación que en dicha entidad federativa no existe una auténtica democracia representativa por cuanto que en la elección del órgano legislativo para el Distrito Federal no intervienen únicamente los ciudadanos a quienes directamente dicho órgano va a representar, sino que participan también los demás ciudadanos de la República Mexicana y, en consecuencia, los ciudadanos del Distrito Federal influyen de manera parcial en la elección de sus representantes legislativos. Iguales razones se dan respecto al órgano ejecutivo, ya que quien detenta la titularidad del órgano ejecutivo, en el Distrito Federal, es el Presidente de la República, y en su elección, interviene la totalidad del grupo electoral de la República Mexicana y no

sólo los del Distrito Federal. Además, el Presidente de la República ejerce su función administrativa en el Distrito Federal a través de un Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente. Por tales razones, se entiende la inquietud, de tiempo atrás, de establecer algún instrumento que permita, sin romper el sistema federal y la naturaleza de esta entidad federativa, la participación de los ciudadanos en las decisiones que directamente les afecten.

En la disposición constitucional se establece que se someterá a Referéndum las leyes y reglamentos atinentes al Distrito Federal que la ley reglamentaria determine. En la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, se introdujo un capítulo (VI) bajo el rubro "De la participación política de los Ciudadanos" cuyo capítulo pretende ser la Ley Reglamentaria del Artículo 73, fracción VI, Segunda Base. En primer lugar, es impropio y denota una falta de técnica-jurídica introducir tal capítulo en una ley que tiene como objeto primordial la organización y funcionamiento del Departamento Administrativo encargado de la función administrativa en el Distrito Federal. En segunda lugar, la pretendida reglamentación está lejos de haber logrado su cometido porque, como más adelante lo demostraremos, el Referéndum que se pretendió dar a los ciudadanos residentes en el Distrito Federal prácticamente lo hacen nugatorio por la manera y términos en que éste se puede ejercer y en los casos y materias que en las disposiciones relativas se indican.

Siguiendo la doctrina extranjera, que seguramente fue consultada por quienes elaboraron las disposiciones legales relativas al Referéndum, éste se divide en obligatorio o facultativo para el órgano ejecutivo y para el órgano legislativo (Artículo 58 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal). Sigue señalando dicha disposición legal, y aquí está lo grave y absurdo de la disposición en cuestión, que es obligatorio cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos *sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general* (el subrayado es nuestro). Será facultativo el Referéndum cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales, a las características dadas respecto al Referéndum obligatorio. Si entendemos bien la redacción de tal disposición legal o si la interpretación de manera gramatical, encontramos que sólo es obligatorio el procedimiento de Referéndum tratándose de leyes o reglamentos que tengan efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan, además, a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general. Quiere esto decir que si una ley o reglamento no tiene efectos jurídicos sobre la totalidad de los habitantes y no correspondan a la satisfacción de necesidades sociales, no son materia del Referéndum popular. Para que una ley y su correspondiente re-

glamento surtan efectos legales sobre los habitantes del Distrito Federal, supone que al momento de su publicación todos los habitantes caen bajo los supuestos e hipótesis previstos en la ley o reglamento respectivo, lo cual prácticamente sería imposibl,e ya que un orden jurídico se establece para regular determinadas actividades o conductas de contenido muy diverso, pero sin que pueda comprender tal regulación a todos y cada uno de los sujetos, en cuyo ámbito de validez material tendrán aplicación. En estas condiciones resulta que para que una ley o reglamento fuera materia de Referéndum se necesita que se les aplique de inmediato a todos los habitantes del Distrito Federal, por estar comprendidos en sus supuestos normativos y segundo que la ley o reglamento tuvieran por objeto la satisfacción de necesidades sociales (cultural, educativo, deportivo, económico y asistencial). Con estas limitaciones para el Referéndum obligatorio, hace nugatoria la disposición constitucional. Por vía de ejemplo, podríamos decir que la propia Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en caso de que fuera modificada o reformada, no sería sujeta a Referéndum por no satisfacer los requisitos y condiciones antes señalados. De igual manera no serían materia de Referéndum la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal y todos los mal llamados reglamentos autónomos relativos a carnicerías, tortillerías, salones de belleza, rastros, espectáculos públicos, etc., cuyos ordenamientos van dirigidos normalmente a un sector de la población. Véase la maniobra y sutileza con que el propio legislativo logró su propósito de reducir al máximo la posibilidad de aplicar el Referéndum obligatorio. Tocará, desde luego, a la autoridad judicial calificar el contenido y alcance de tal disposición legal, y no dudamos que si se hiciera una interpretación lógica y jurídica de la misma, que la autoridad judicial la calificaría de inconstitucional por la circunstancia de que la disposición legal que se comenta deja al arbitrio de los órganos legislativo y ejecutivo, según se trate de ley o reglamento, la aplicación del Referéndum obligatorio.

Actualmente, según los medios de información, el Departamento del Distrito Federal tiene preparados nuevos proyectos de reglamentos que vendrán a sustituir a los anacrónicos y obsoletos reglamentos que todavía están en vigor, básicamente los reglamentos llamados gobernativos y de policía. Tal parece como si las disposiciones legales relativas al Referéndum fueron redactadas con el propósito de que los nuevos reglamentos quedaran sustraídos al Referéndum popular. Establecer una institución de tal envergadura para dar cabida, aunque sea localmente, para hacer efectiva la soberanía popular, tiene necesariamente que instituirse con todos sus efectos. Si en el Referéndum obligatorio va a resultar sumamente difícil que una ley o reglamento se sometan al voto popular, por las serias y graves restricciones y condiciones que pone para su aplicación, con mayor razón será en el Referéndum facultativo en donde prácticamente queda a discreción de los órganos legislativo y ejecutivo, según se

trate de leyes o reglamentos, que éstos se sometan a Referéndum popular para la validez y eficacia de los ordenamientos jurídicos correspondientes.

También el capítulo respectivo al Referéndum contempla la iniciativa popular en lo que concierne a la proposición para la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos del Distrito Federal. La iniciativa popular, según el Artículo 55 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, sólo corresponde a ciudadanos del Distrito Federal pero se tramitará por las autoridades competentes si la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que deben estar comprendidos al menos cinco mil ciudadanos para cada una de las delegaciones en que esté dividido el Distrito Federal. La propia disposición legal señala que una ley determinará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos, la ley que hoy en día todavía no ha sido expedida, razón por la cual desde 1978 aún los ciudadanos no podemos, por iniciativa popular, solicitar la creación, modificación o derogación de leyes y reglamentos.

Amén de que tal capítulo incluye del Referéndum la materia hacendaria en todos sus aspectos, lo cual tiene su explicación, está muy lejos todavía de ser considerada en sentido técnico-jurídico una verdadera reglamentación del Referéndum, pues adolece de muchas irregularidades, vicios e incongruencias técnicas, de las que resulta de manera sobresaliente la manera fácil con que el legislador despojó al Referéndum de su auténtico sentido y alcance.

Por su naturaleza, el Referéndum implica que el pueblo exprese, con un sí o un no, el acto legislativo sometido a su consideración, mas no es propio del Referéndum que el pueblo señale consideraciones o aspectos técnicos de la materia sobre la que va a votar; ello es así, en virtud de que el pueblo expresa, de una manera simple y a veces intuitiva, lo que le parece bueno o malo, conveniente o inconveniente, oportuno o inoportuno, sin que sea posible expresar aspectos técnicos o sutilezas de forma o estructura. La soberanía del pueblo, como masa u oclos, corresponde a una sabiduría natural entendiéndose esto como los principios esenciales y elementales que informan lo que el ente social considera lo más positivo y conveniente para sus intereses. Esta sabiduría natural, dentro de un proceso legislativo muchas veces sofisticado y lleno de tecnicismos, no puede expresarse si no es a través de la aprobación o desaprobación lisa y llana del contenido u objeto materia del acto legislativo o refrendarse. El pueblo mexicano, más bien los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, por no estar acostumbrados a un proceso democrático de esa naturaleza requiere por parte de las autoridades y de los partidos políticos un esfuerzo que implique militancia, compromiso y educación cívica a fin de lograr que el Referéndum adquiera un arraigo popular y definitorio con carácter permanente. Desgraciadamente, como ha sido señalado, el órgano legislativo ha desvanecido y frustrado la buena intención del

Referéndum que motivó la reforma constitucional con lo que queda demostrado, una vez más, que la minoría privilegiada que detenta el poder impide a toda costa que la mayoría esclavizada logre recuperar, aun sea de manera ínfima, una parte de su poder originario y soberano. Por ello, siguen siendo válidas las palabras de G. Bernard Shaw que "la democracia sustituye las designaciones que efectúa una minoría corrompida por las elecciones que efectúa una mayoría incompetente". Por último, se han esgrimido numerosos argumentos para combatir el sistema de Referéndum, y la verdad de las cosas es que gran parte de la doctrina es adversa a dicha institución. A nuestro juicio tales argumentos carecen de peso y compartimos, junto con otros muchos, que constituye un elemento útil para accionar la auténtica democracia. Sobre todo en un país, con una masa de ciudadanos o electores a punto de quedar extinguida por la falta de interés y preparación para las cosas públicas.

LA CRÍTICA A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1857 HECHA POR LOS CATÓLICOS CONSERVADORES DURANTE LOS AÑOS DE LA REPÚBLICA RESTAURADA 1867-1876

JORGE ADAME GODDARD

SUMARIO: 1.—Introducción; 2.—La crítica al sistema de gobierno; 3.—Contra la secularización del Estado; 4.—Por la restauración del orden social cristiano.

1.—*Introducción*

La historia del partido conservador mexicano que luchó bajo el lema "Religión y Fueros" en la guerra de Tres Años, quedando derrotado en 1861, y que luego promovió, en parte, el establecimiento del Segundo Imperio mexicano, termina, según la historiografía mexicana, con los fusilamientos de Maximiliano, Miramón y Mejía en el Cerro de las Campanas, el mes de junio de 1867. Ese episodio, dicen los historiadores mexicanos, marcó tanto el fin de la intervención extranjera como la disolución del partido conservador.

Sin embargo, hay que hacer notar que el llamado partido conservador nunca estuvo organizado como un partido político, con jefaturas establecidas, órganos de representación, membresía inscrita, etc. Se trató, en rigor, de un grupo de personas que representaban los intereses y las ideas de un sector del pueblo mexicano, muy especialmente, de la Iglesia Católica. Este hecho nos hace ver que el partido conservador nunca pudo ser disuelto, porque nunca fue constituido, y que mientras vivieran los hombres que habían encabezado o apoyado la reacción contra el Estado liberal, y mientras existiera la Iglesia Católica en México, difícilmente desaparecería ese grupo de mexicanos "conservadores", al cual se llamó, en la lucha política, "partido conservador".

Un mes después del fusilamiento del efímero emperador (15 de julio de 1867), Juárez entraba a la capital de México. La victoria del partido liberal significaba que el país quedaría organizado bajo la forma republicana conforme a los lineamientos de la constitución de 1857 que tanto combatieron los conservadores. Los miembros de este partido quedaban, entonces, obligados a vivir dentro de un sistema político que en principio rechazaban.

Como sucede al término de las guerras civiles, el partido vencedor tomó

medidas para quitar toda influencia a la facción vencida. El gobierno anunció que mantendría vigente el decreto del 16 de agosto de 1863, conforme al cual se consideraban "traidores" a quienes hubieran sido soldados, empleados o funcionarios del gobierno imperial y a todos aquellos que sirvieron o auxiliaron "directa o indirectamente a la causa de la intervención".

Pero la situación de marginación política que tuvieron los católicos conservadores durante los años de 1867 a 1892 y los principios morales y religiosos que guardaban con celo, los colocaron en una posición independiente frente a los círculos oficiales, desde la cual pudieron observar y enjuiciar el funcionamiento de las instituciones liberales y el comportamiento de los gobiernos.

Tanto en los libros que publicaron, como en el semanario *La Sociedad Católica* y en *La Voz de México* dieron a conocer sus apreciaciones sobre el nuevo orden de cosas. En términos generales, éstas fueron más numerosas y más acertadas durante los años de la República Restaurada.

La crítica fue dispersa. Se hallaba en algunas editoriales de *La Voz,* en capítulos de libros, en discursos pronunciados en las asambleas de la Sociedad Católica, en Cartas Pastorales o en "representaciones" al gobierno. No hubo una obra que la recogiera y sistematizara.

La circunstancia de que el partido liberal, como parte vencedora, domina la situación política sin tener la necesidad de luchar con otro partido organizado de ideología distinta, permitió que los católicos conservadores dirigieran sus críticas contra los gobiernos liberales sobre la base de apreciar si éstos eran capaces de poner en práctica los principios que su partido había defendido. El partido liberal, decían, se halla en una condición inmejorable para demostrar a la nación la validez de sus doctrinas.

Desde ese punto de vista se ocuparon en cotejar el funcionamiento y políticas del gobierno con los preceptos constitucionales. Fácilmente concluyeron que entre la ley y la práctica existía una diferencia radical, ya que las instituciones liberales en México eran sólo un "mito".

Pero más que el sistema de gobierno, les preocupaba que el nuevo Estado se organizara como un poder laico. La exclusión de los principios de obediencia a la ley divina y de respeto a la autoridad moral de la Iglesia, les parecía un medio por el cual el poder político se haría de una fuerza ilimitada. Y, por otra parte, pensaban que el "ateísmo oficial" influiría negativamente en la educación del pueblo.

2.—*Crítica al sistema de gobierno*

Los católicos conservadores habían logrado establecer con el Segundo Imperio un régimen monárquico constitucional en México. El fracaso del

Imperio les hizo que desistieran de cualquier intento monárquico, e incluso que reconocieran que en el país era imposible el funcionamiento de tal sistema. Pero no se mostraron como defensores del sistema republicano establecido. Para colocarse en una posición estratégica que les permitiera observar y juzgar la vida política institucional declararon, en los primeros años de la República Restaurada, a través de sus órganos periodísticos, que tratarían los asuntos de Derecho Público únicamente desde el punto de vista de los principios. Expresamente hacían a un lado los problemas relativos a la legitimidad de los poderes constituidos, a la forma de gobiernos y todos los que se refiriesen a las personas de los gobernantes. Con estas reservas lograban evitar enojosas discusiones con los miembros del partido vencedor.

La principal objeción que hicieron al sistema de gobierno definido por la Constitución de 1857 fue que descansara sobre el principio de soberanía popular. José Ignacio de Anievas explicaba este punto de vista en un editorial titulado "La Religión y la Política" publicado por *La Voz.* Según él, todos los hombres formaban una familia de la cual Dios era el padre; ningún hombre tenía, por su naturaleza, el derecho de mandar a los demás hombres, pues en su esencia todos eran iguales. Si ningún hombre tenía derecho de mandar a otro, el pueblo, suma de individuos, tampoco podía tener el principio de autoridad.

Reconocía que el principio de soberanía popular había partido de la afirmación: todo hombre es libre y por lo tanto soberano y que se defendía argumentando que funcionaba como una barrera contra cualquier abuso del poder constituido. Pero señalaban que "la soberanía en común y la libertad individual" (entendida esta última como un derecho ilimitado de autodefinición) eran "cosas incompatibles". Una sociedad sólo era libre, señalaba un editorial de *La Voz,* cuando en ella se representaban sus leyes fundamentales; siendo que el despotismo consistía en la sustitución de la ley por la voluntad del gobierno, cuando éste dice tener el derecho de mudar constituciones y leyes a su antojo, el principio de soberanía popular convertía al pueblo en "déspota absoluto", pues le dejaba el derecho de "hacer y deshacer constituciones o atacar intereses legítimos". Además, como el derecho de soberanía, aunque su titularidad según la teoría liberal correspondía al pueblo, se depositaba para su ejercicio en un reducido número de personas, la tesis de soberanía popular servía para dar a los gobernantes que fueran hábiles para manejar las elecciones y la prensa la posibilidad de ejercer justificadamente un poder sin límites. Los gobiernos que, fundándose en la autoridad del pueblo, habían funcionado regular y benéficamente, como "ciertos cantores suizos", lo habían logrado porque reconocían "soberanías preexistentes" que respetaban, como "las antiguas leyes, la religión, los hábitos, las costumbres, etc.".

En pocas palabras, afirmaban que el "dogma" de la soberanía popular se reducía, en teoría, "al poder arbitrario atribuido al mayor número, o

sea, a las mayorías casi siempre insensatas", y, en la práctica, a dar un derecho ilimitado de mando a los gobernantes y la consiguiente posibilidad de ejercerlo en provecho de un grupo de ambiciosos o de un solo hombre.

Insistían en que la doctrina católica del origen de la autoridad permitía señalar limitaciones definidas y permanentes al poder político, pues obligaba al gobernante a mandar "en nombre de Dios". Y de este modo estaba advertido de que "no es digno del poder sino haciendo uso de él, según la justicia y para el bien de sus subordinados". Para refutar la especie de que el principio del origen divino de la autoridad servía para que los gobernantes se declarasen nombrados por Dios e irresponsables ante el pueblo, señalaban que sólo la autoridad como derecho de mando era de origen divino, en tanto que la designación del titular de tal derecho era un asunto humano e incluso un derecho del pueblo.

Para hacer efectivo el principio de soberanía popular, la Constitución había establecido el sistema electoral basado en el sufragio universal. Este era, en opinión de los católicos conservadores, el último sistema electoral congruente con aquel principio. El libro *Falsedad del Liberalismo,* de autor desconocido, "escrito expresamente para *La Voz de México",* publicado en México en 1882, indicaba que el sistema de sufragio universal era impracticable porque, en general, en cualquier Estado

> ...la mayor parte de los pobladores se queda en los campos y en las aldeas, y una minoría habita en las ciudades capitales, y otra en menor proporción en la metrópoli... Es también...natural, que en la metrópoli se forme una atmósfera, una región, digamos así, de conocimientos, voluntades, de méritos, de aspiraciones, en suma, de lo que llamamos muy bien relaciones, en donde habitan los iniciadores que conocen, quieren, pueden y hacen, en materia de candidatos para el poder *supremo,* lo que no es dado conocer, querer, poder y hacer, a los que no habitan en esa región suprema. ...No es lo natural designar por rey a un pastor de Belén, lo natural es que en la más alta esfera de Sión habite el candidato de la soberanía y a su alrededor los electores. ¿No es este el génesis natural de las elecciones sea cual fuere la forma en que se hagan o se manden hacer? A semejanza de la moda, no es la circunferencia, es el centro, donde se encuentra el origen, la última razón del pensar, del querer, del poder y del hacer tratándose de crear gobiernos.[1]

Siendo falsa la idea de la soberanía popular, señalaba el autor de esta obra, era inaplicable. Y aun cuando funcionara el sistema de sufragio universal, la aplicación de dicho principio llevaría a consecuencias ab-

[1] *Vid* L F.

surdas: o prevalecía la voluntad de las mayorías, aunque fuera injusta, y entonces el gobernante quedaba en situación de "ser dirigido por aquellos que de él tienen que recibir la dirección"; o el gobernante se sobreponía y entonces se producía "el escándalo de la infracción permanente de la ley constitucional". "De ahí dos males en que de seguro alterna un gobierno liberal: o tiene que ser en breve víctima de la constitución o en breve ser infractor".

El sistema de elección por sufragio universal (que ni era tan universal pues excluía a las mujeres y a los clérigos del voto activo y pasivo) fue visto por los católicos conservadores como un obstáculo para el desarrollo del mismo régimen republicano. Los artículos sobre temas publicados por *La Voz de México* fueron más numerosos hacia 1873 y 1874, cuando se discutió y aprobó en el Congreso de la Unión una ley electoral. Las observaciones que hicieron, principalmente criticando el sufragio universal, no tuvieron ninguna repercusión en la ley aprobada. "J. M. de la P." que publicó varios artículos sobre el tema en *La Voz,* consideraba que de los ocho millones de mexicanos que había entonces, cinco eran indígenas y de los tres restantes, sólo cerca de un millón se interesaban realmente en la política. La mayoría de los electores, "ignorantes y rudos" no comprendían ni el sistema electoral ni el significado de su elección, por lo que fácilmente podían ser manipulados por medio de "una amenaza, un poco de aguardiente, algunas monedas". El sistema electoral entonces vigente, pensaba este escritor, partía de la idea de que "la representación política" consistía en la "facultad de elegir gobernantes" y que la ciudadanía equivalía al derecho de votar o de ser votado. Con esta base, agregaba, se afirma que a nadie se le podía privar del derecho de voto pues esto significaba privar a un individuo de su calidad de ciudadano y de su "representación política". Esta era una interpretación equivocada. El derecho de elegir gobernantes, afirmaba el escritor, era una facultad de la nación, así como el derecho de mando era una facultad del gobierno. Si se aceptaba que las facultades inherentes al mando no se otorgaran en conjunto a los gobernantes, sino que se dividieran y se arreglaran "en su ejercicio conforme a la naturaleza y a la ley política", debía aceptarse que "en razón del bien de la sociedad" se restringiera el derecho de voto y se otorgara sólo a quienes estuvieran capacitados para elegir gobernantes aptos. Esto no significa privar a los excluidos del derecho de voto de su "representación política", pues como ésta consistía en la facultad que tienen los individuos de "ejercer por sí sus propios derechos ante la autoridad", ellos conservarían los derechos de "representar en favor de sus intereses", quejarse ante las autoridades, "resistir impuestos" y otros más.[2]

El derecho de voto, afirmaba "L. R." en otro editorial de *La Voz,* no debía "vulgarizarse", sin entenderse como "el premio... de la honra-

[2] *Falsedad* ...

dez, de la inteligencia, del trabajo, del mérito y de la virtud" y recomendaba, para que las elecciones fueran independientes de la autoridad política y de la influencia de los partidos, que se celebrasen "no en casillas públicas, sino en los cuerpos electorales formados por las diferentes clases de la sociedad, desde la de propietarios, agricultores, comerciantes, etc., hasta la de artesanos".[3]

"J. M. de la P." proponía las siguientes bases para un nuevo sistema electoral: establecer una sanción para el ciudadano que no cumpliese con la obligación, previa en la Constitución, de registrarse en el padrón municipal; esta medida evitaría que se formaran las llamadas "comisiones empadronadoras" encargadas de buscar casa por casa a los ciudadanos para empadronarlos. Excluir del derecho de votar a los miembros del ejército permanente "para evitar toda intromisión de la fuerza en los destinos públicos" y a los "domésticos" por la influencia que sus amos podrían ejercer sobre el voto. Establecer que la única elección directa fuera la de ayuntamientos y como éstos eran la primera y más inmediata autoridad, "fuente y origen de todas las demás en el orden civil", serían los encargados de elegir a los diputados al Congreso Federal, a los magistrados de la Suprema Corte y al Presidente de la República; el procedimiento de las elecciones para poderes federales sería el siguiente: los ayuntamientos sesionando en cabildo público, harían la elección "a nombre de su pueblo" y remitirían al Ayuntamiento de la cabecera del Estado un acta que contuviera el voto; el Ayuntamiento, a su vez, emitiría su voto, haría el cómputo de los que hubiera recibido y luego daría cuenta al secretario del despacho de gobernación. El sistema, escribía su defensor, tenía dos ventajas: dificultar la falsificación de votos y suprimir el procedimiento de "calificación" de las elecciones.

La política anticlerical que siguió el gobierno de Lerdo de Tejada a partir de 1873, movió a los católicos a criticar al gobierno, e incluso el diario *La Voz de México,* que nació como el órgano de una sociedad apolítica (La Sociedad Católica), se convirtió desde enero de 1975 en "propiedad particular" para poder atacar al gobierno sin estar limitado por el programa de la asociación. Hacia octubre de 1873 apareció en *La Voz* una serie de editoriales titulados "Mentira" en los que se afirmaba que el sistema político establecido por la Constitución era inoperante: su base, la división de poderes, no funcionaba. Los diputados, consideraba el articulista, eran electos de acuerdo a las "combinaciones presidenciales", de donde resultaba que el Congreso era un "ridículo maniquí, un abyecto esclavo del Ejecutivo"; lo mismo acontecía con el poder judicial. El sistema federal se había violado por medio de las "declaraciones de sitio": cuando en un Estado no triunfaban los candidatos oficiales se suscitaban disputas e insurrecciones que permitían que el gobierno del centro, a tra-

[3] *La V.*, T. 5, n. 136, 14 de junio de 1874.

vés del Congreso, declarara en sitio a los Estados; los efectos de una declaración de este tipo eran que el gobernador abdicara en favor del general en jefe del ejército federal, enviado a dominar la situación.

Las garantías individuales definidas en el capítulo primero de la Constitución y consideradas como el objeto primordial de las instituciones sociales no se habían respetado ni para los extranjeros ni para los mexicanos, según las ideas que expresaban los editoriales de *La Voz.* Respecto de los primeros, la interpretación que se había dado al artículo 33 de la Constitución con ocasión de la expulsión de los jesuitas, en el sentido de que bastaba la sola declaración del Presidente para declarar "pernicioso" a un extranjero, permitía que los extranjeros pudieran ser expulsados del país en cualquier momento y sin necesidad de un juicio. Los mexicanos habían visto violar sus derechos individuales en varios casos: el artículo 3 constitucional establecía que la enseñanza era "libre", pero como agregaba que la ley secundaria determinaría qué profesiones necesitaban título para su ejercicio y con qué requisitos se debía expedir, se había establecido que sólo los estudios cursados en las escuelas oficiales tendrían validez en relación a la expedición de certificados y títulos. El artículo 5 establecía la libertad de trabajo, pero el gobierno se servía para reclutar tropas del procedimiento de leva. El artículo 9 prescribía la libertad de asociación, pero las *Adiciones* a la Constitución de 1873 prohibían las órdenes monásticas.

En fin, la conclusión de estos artículos era que "el sistema adoptado y las instituciones" estaban "socabadas en su base" pues el poder lo había concentrado una sola persona (Lerdo).

Respecto del sistema constitucional, en general lo aceptaban, pero insistían en que la "constitución social" debía ser la base de la "constitución escrita". Particularmente esgrimían este argumento para señalar la incongruencia de una constitución laica que regía en un país católico. Cuando había esa discrepancia entre la letra y la realidad social, señalaba el autor de *Falsedad del Liberalismo,* si el gobernante cumple la Constitución "va fuera de camino" y si deja la letra y se atiene a la realidad "incurre en la apariencia de arbitrario".

La confianza que a su juicio ponían los liberales en la letra de una ley fundamental para preservar la libertad, les parecía ingenua:

> Le letra de una constitución, lejos de redimirnos del fatal evento de gobernantes malos, se presta para redimir a ellos de la nota de injustos a título de constitucionales, esto a su vez a título de hábiles en escoger periodistas asalariados. Y de ahí resulta que si en un gobierno sin carta escrita, o al menos sin carta liberal, la tiranía tiene de llamarse tiranía, cosa que al gobernante debe imponerle mucho; no así en el que tenga su constitución liberal: las más enormes injusticias serán canonizadas, con tal que los diputados las votan como

> principios de constitución... El liberalismo ha dado con un secreto, no hay duda: salvar las apariencias y hacer lo que se quiera.[4]

La situación política de marginados que tuvieron los católicos conservadores les permitió advertir fácilmente que el sistema de gobierno definido por la Constitución no funcionaba. El tono de sus críticas, moderado durante los años de gobierno de Juárez, cambió hasta hacerse en algunos casos demagógico, por la política anticlerical de Lerdo que los convirtió en enemigos del gobierno. El contenido era preponderantemente negativo: daba la impresión que los católicos conservadores querían decir que a pesar de haber sido vencidos tenían la razón. Sin embargo cuando el diario *El Siglo XIX* los criticó no por tener un programa de gobierno, *La Voz* respondió con un editorial titulado "La República Conservadora" [5] que afirmaba que ellos no eran enemigos de "la verdadera República", que admitían "de buena gana las teorías del sistema representativo y constitucional" e incluso reconocían que en ciertas naciones, "en fuerza de su peculiar organización social", la forma de gobierno republicano era la que más les convenía.

3.—*Contra la secularización del Estado*

Hasta antes de 1875, todas las constituciones que estuvieron vigentes en México habían declarado que la religión católica era la religión oficial. La Constitución de 1875 fue omisa al respecto, pues el Congreso ni aprobó el artículo 15 del proyecto que establecía la tolerancia de cultos, ni acordó un artículo que declarara la religión oficial del Estado mexicano. Fueron leyes secundarias, aprobadas en tiempo de guerra civil, las que establecieron la tolerancia de cultos y la obligación del Estado y de los gobernantes de no profesar oficialmente ninguna religión. El Estado laico fue una institución de la Reforma.

La secularización del Estado mexicano se había hecho con las leyes. Para esto, señalaba Manuel García Aguirre, previamente se habían sobrevalorado las leyes humanas y minimizado los preceptos divinos, al grado de que se sustituyó en las mentalidades el mandamiento "Amarás a Dios sobre todos las cosas" por el de "Amarás la ley sobre todas las cosas". La ley humana, expresión de la voluntad soberana del pueblo, debía ser obedecida con preferencia a cualquier otra norma no emanada de las asambleas cívicas. Luego se promulgaron leyes que violaban los derechos de Dios y de su Iglesia. Este proceso, decía el mismo autor, ya había sido previsto por el profeta Isaías:

[4] *Falsedad ...*
[5] *La V.*, T 2, n. 175, 27 de julio de 1871.

> Y la tierra fue inficionada por sus moradores; porque traspasaron las leyes, mudaron el derecho, rompieron la alianza sempiterna.[6]

Los pueblos que sufrían esta mudanza del Derecho, veían luego como nuevas deidades suplantadas al Dios cristiano. En México, afirmaba uno de los editoriales de *La Voz*, el gobierno quería "sustituir en la imaginación de los niños, en la adoración de los adultos el dios-patria al Dios verdadero".

Miguel Martínez consideró, en su *Discurso sobre el racionalismo*, que la secularización del Estado era una consecuencia de la deificación de la razón. Explicaba que en el siglo XVIII "sobresalieron filósofos de notable talento, versados más en la literatura del paganismo, que en los escritos clásicos de la religión", quienes "despreciaron tanto la fe y sublimaron tanto la razón, que abolieron el culto de Jesucristo y deificaron a la razón humana". Esta suplantación permitió a los hombres desconocer la organización que Dios había dado a la sociedad (el orden natural) e intentar construir un orden social nuevo fundado en principios racionalistas.

Manuel García Aguirre escribió una impugnación a un discurso de Emilio Castelar, pronunciado en las Cortes Españolas, que defendía el laicismo oficial como una conquista en favor de la libertad de conciencia.[7] Afirmaba este escritor mexicano que la "humanidad al igual que las naciones" era "naturalmente religiosa". Esto se podía corroborar mediante la observación de que todas las sociedades humanas que conocía la Historia poseían una religión. Teniendo a la vista los primeros pasajes del *Génesis*, afirmaba que Dios había creado la sociedad humana pues El mismo manifestó que no convenía al hombre vivir solo y le dio una compañera; y luego había dado al hombre el dominio sobre la Tierra y estableció la religión a manera de una "obligación": "la de obedecer el precepto de no comer el fruto vedado, ni aun tocarlo, bajo la amenaza de castigar la transgresión con muerte". De donde concluía:

> Dios, no el hombre, impone y enseña la religión una y verdadera, no simplemente al Estado, concepto mezquino, sino a la humanidad entera contenida en germen en la primera pareja humana de manera que la sociedad es naturalmente religiosa, su constitución es esa: no es libre para darse religión, sino que está obligada a observar la que el verdadero Dios le impuso.[8]

El hombre estaba obligado a profesar una religión y este deber no podía ser cumplido, como defendían los partidarios de la "libertad de concien-

[6] *Algunas Reflexiones ...*
[7] *El ateísmo ...*
[8] *Algunas Reflexiones ...*, pp. 12-13.

cia", en el exclusivo campo de la vida privada. Era precisamente la sociedad quien formaba la conciencia humana. Por conciencia, García Aguirre entendían "con-ciencia", es decir, "saber en unión de otro; saber junto con otro" y precisamente, saber "junto con Dios". El desarrollo de la conciencia o estrechamiento de la relación del hombre con Dios, se hacía a través de la sociedad, pues era imposible al hombre hablarle a Dios "cara a cara". Así, la Historia atestiguaba que "nuestros primeros padres" transmitieron a sus hijos las enseñanzas de Dios, o sea, les formaron la conciencia; los hijos adoctrinados hacían lo propio con sus descendientes, y así, de generación en generación, se transmitían las nociones religiosas.

México era un país cuyo pueblo, en su mayoría, era católico; que se había educado en el catolicismo. Que su organización política fuera laica les parecía a los católicos conservadores un absurdo jurídico: una contradicción entre la "constitución social" y la constitución estricta. Miguel Martínez desarrolló esta idea en una serie de 8 artículos publicados por *La Voz* y titulados "La Religión en México". Recordaba que todas las constituciones que habían estado vigentes en México establecieron que el culto oficial era el católico: que en el constituyente de 1856 se había repudiado el artículo que aprobada la libertad de cultos pero no se había definido una religión oficial y que, finalmente, una ley secundaria había establecido el estado laico y la tolerancia de cultos. Concluía que, como la Constitución de 57 era omisa respecto al punto de religión oficial "no ha derogado lo que las constituciones anteriores declararon, en cuanto a religión de México...; ni se ha podido dictar ley secundaria en contra de aquellas declaraciones del antiguo derecho constitucional". Aun cuando se supusiera derogado todo el derecho constitucional anterior, abundaba Martínez, no podía invalidarse, sin llegar al absurdo, el *Acta de Independencia,* la cual hablaba de constituir a la nación conforme a las bases del *Plan de Iguala* y éste hacía de la católica la religión oficial sin tolerancia de ninguna otra.

El argumento de Martínez, jurídicamente sostenible, quedó sin valor legal cuando el Congreso aprobó las *Adiciones* a la Constitución y fincó como principio constitucional la indiferencia del Estado respecto de cualquier culto religioso.

La consecuencia inmediata del principio del Estado laico era la "independencia" entre la Iglesia y el Estado. Este sistema, observaban los católicos conservadores, llevaba de hecho a la subordinación de la Iglesia al Estado. Habían visto que en México, junto a la promulgación del sistema de "independencia" entre ambas potestades, el gobierno había dictado disposiciones que nacionalizaban los bienes de la Iglesia, suprimían y prohibían las órdenes religiosas, imponían limitaciones al culto, permitían al Estado intervenir en materias de disciplina interna de la Iglesia y restringían el derecho de la Iglesia a educar al pueblo.

El error del sistema de separación entre las dos sociedades consistía, según el obispo Díez de Sollano, en desconocer que el hombre a pesar de ser compuesto de dos sustancias era "esencialmente uno". Quitar a la Iglesia mando sobre el cuerpo, y al Estado autoridad sobre las conciencias era antinatural. Pues tanto necesitaba la Iglesia ordenar el cuerpo como el Estado sobre las conciencias. El problema se resolvía delimitando las facultades de ambas autoridades y fincando las bases para que actuaran coordinadamente. Si el Estado prescindía de la Iglesia en la tarea de formar conciencias, el pueblo quedaba sujeto a que se le educara de acuerdo a los intereses del Estado. Los católicos habían visto que esta tendencia ya había echado raíces en México. Por esto criticaban que la educación oficial fuera laica y que se suplantara la fidelidad al Dios cristiano por la sumisión al "dios-patria", y se cambiara la moral cristiana por la moral "cívica".

La secularización del Estado había producido en México y seguiría produciendo, a juicio de los católicos conservadores, dos grandes males: la desmoralización del pueblo y el "pauperismo".

Entendían que la moral implicaba necesariamente la religión. Si aquélla era un conjunto de normas que regulaban la conducta humana en orden al perfeccionismo personal del hombre, suponía necesariamente un legislador con autoridad sobre la conciencia humana; éste tenía que ser Dios, autor de la criatura racional. José de Jesús Cuevas en un discurso que pronunció en la Sociedad Católica titulado "La indiferencia religiosa: Fundamento del Liberalismo moderno" ilustraba esa posición: "...el principio formal de la obligación moral es Dios, como Legislador; por consiguiente, el concepto propio de la obligación moral, consiste en el deber, inseparable en la criatura racional, de la obediencia de Dios".[9]

La secularización del Estado había suprimido de la organización social el principio de obediencia a Dios. Esta omisión permitía el desarrollo de la tiranía, ya que implícitamente negaba la noción de que la sociedad tenía por objeto "servir de medio para facilitar el cumplimiento de la misión del hombre sobre la tierra" y ayudarle a conseguir su salvación eterna. Los individuos quedaban en consecuencia en "condición de víctimas dispuestas a ser sacrificadas, sin razón suficiente, en aras de una sociedad".

Los derechos individuales eran más vulnerables pues "cuando el hombre sólo reconoce en el hombre una existencia temporal, no puede respetar la dignidad humana, ni en sí, ni en sus semejantes".

La tiranía, consideraba Miguel Martínez, no se identificaba en su esencia con un gobierno o un sistema constitucional, sino con la injusticia. Donde hubiera arbitrariedad, violencia, inhumanidad, existía la tiranía

[9] Cuevas, José de Jesús. "La indiferencia religiosa fundamento del liberalismo moderno", en S C, año segundo T. 2, pp. 3-20.

o sea "la fuerza en vez del derecho". La "irreligión y la inmortalidad" eran las raíces de la tiranía, pues eran las causantes de la "perversidad del corazón" que lleva a los pueblos a "la rebelión, la insolencia y el fanatismo", y a los gobiernos a la tiranía. Para consolidar un régimen tiránico, decía ese autor, se necesita justificarlo y hacerlo obligatorio; lo primero se logra inculcando en los gobernantes "doctrinas irreligiosas e inmorales" a través de los establecimientos educativos, los libros de enseñanza y la prensa; lo segundo por medio de leyes.

La educación moral del pueblo mexicano la había hecho la Iglesia Católica por lo que los mexicanos estaban habituados a entender las normas morales como preceptos divinos, las transgresiones del orden moral como pecados y las sanciones como penas ultraterrenas. La autoridad de Dios era, a los ojos del mexicano medio, la única explicación de las obligaciones morales. Por esto Manuel García Aguirre insistía en la necesidad de que el Estado tuviera religión, y en apoyo citaba palabras de Víctor Hugo: en su obra *Claudio el mendigo:*

> ¿Sabéis que Francia es uno de los países del mundo en que hay menos gentes que sepan leer...? Cuando Francia sepa leer, no dejéis sin dirección esa inteligencia que habréis desenvuelto: esto sería otro desorden: vale más la ignorancia que la falsa ciencia. Acordaos de que hay un libro más filosófico que el *Compadre Mateo*, más popopular que el Constitucional, más eterno que la Carta de 1830. Ese libro es la Santa Escritura... Sembrad, pues, las aldeas de Evangelios: una Biblia por cabaña.[10]

Y las del presidente de los Estados Unidos, Ulises Grant, en el mensaje que envió a los niños y jóvenes norteamericanos el 6 de junio de 1876: "Asíos de la Biblia como del áncora de salvación de nuestras libertades."

La desmoralización que producía el "ateísmo oficial" en el pueblo, haría imposible el desarrollo de la libertad. José Joaquín Arriaga lamentaba en 1869 que "el materialismo" se hubiera desarrollado hasta entre los jóvenes y señoritas de las "clases acomodadas". Faltando costumbres, "hábitos de bien", en el pueblo mexicano no era posible esperar que progresara políticamente.

> Supongamos un pueblo soberano —decía un artículo de la *Sociedad Católica*—, que cuenta con el derecho y la libertad necesaria para elegir sus magistrados supremos: que además, este derecho y libertad le están asegurados en los términos más enfáticos por su constitución fundamental. Pero este pueblo está corrompido, es inmoral, no tiene costumbres, carece de hábitos de bien. Este pueblo se divide en dos grandes fracciones, corruptores y corrompidos: corruptores todos aquellos que se encuentran en situación propicia para hacer el mal directa y eficazmente, explotando en su favor la ignorancia, la debilidad, la vanalidad del pueblo; es decir su inmoralidad: corrompidos, aquellos otros que no contando con los elementos necesarios para hacer el más eficaz, directamente y en pro suyo, tienen que someterse a consentir en ser arrastrados por el torrente que les echan encima los hijos afortunados de la sociedad.

[10] *El ateísmo* ... pp. 71-72.

Cuando llega el tiempo para ese pueblo de ejercer su derecho de voto para escoger funcionarios, se encuentra con que el campo electoral ya estaba preparado, "tomado de antemano por los corruptores" quienes ya se habían encargado de comprar "con plata y con oro los votos de todos aquellos a quienes haciendo falta el oro y la plata, sólo está de sobra la soberanía".[11]

La secularización del Estado quedaba, más que como una conquista de la libertad, como un medio del Estado para oprimir las conciencias y desarrollar la tiranía.

El "pauperismo", o sea la aparición de masas de desheredados a causa de la industrialización, fue un fenómeno que los católicos conservadores detectaron. Seguramente tuvieron noticia de los problemas del proletariado europeo y de los esfuerzos de algunos católicos por buscar soluciones doctrinales y prácticas al problema social. Manuel García Aguirre señalaba que una de las consecuencias de la "civilización moderna" era precisamente el "pauperismo":

> ...ved en la fábrica de grandiosa arquitectura y de sorprendente maquinaria al operario, pieza mecánica también, para el que no hay instrucción religiosa ni civil, ni día de descanso, ni siquiera tiempo suficiente de comer y dormir: se quiere que trabaje como trabaja el huso. Algo hay que escudriñar en el fenómeno económico de la huelga. Puede estar de ambos lados la culpa.[12]

En México no se había producido el fenómeno de la industrialización y por lo tanto tampoco existía hacia 1870 una masa proletaria urbana. La miseria que existía provenía de otras causas. Para los católicos conservadores la causa principal había sido la Reforma.

Las medidas de desamortización y nacionalización de bienes de corporaciones constituían en el fondo, desde el punto de vista de los católicos conservadores, un ataque al derecho de propiedad.

[11] Anónimo. "La libertad y la inmoralidad", en S C, año tercero, T. 4, pp. 69-78.
[12] *Algunas Reflexiones* ... pp. 200-202.

El principio de la propiedad había sido vulnerado afectándose aquellos bienes que por ser de "todos y de ninguno" no importaban directamente a individuos propietarios. La nacionalización de los bienes eclesiásticos agravó el proceso de depreciación de la propiedad territorial que se había iniciado con las luchas internas: los compradores de bienes nacionalizados fueron pocos, pues muchos posibles compradores temían comprometer su conciencia adquiriendo bienes que la Iglesia reclamaba como suyos, y quienes compraban pagaban precios bajos, alegando que las operaciones eran inseguras y precarias. El resultado fue que unos cuantos hombres ricos, pagando poco dinero, se hicieron de grandes extensiones de tierras. La sociedad no ganó nada: "fueron únicamente los particulares; los que ocupaban los puestos públicos; ... los que se repartieron el botín".

Por otra parte, afirmaba un editorial sin firmar de *La Voz*, los trastornos que sufrió la propiedad territorial modificaron "el sistema de explotación de la tierra". Los nuevos propietarios "azuzados por una avidez insaciable... sin tomar en cuenta para nada la legitimidad de los medios de su adquisición" explotaron a los peones y jornaleros.

Como las leyes prohibieron que las corporaciones eclesiásticas administrasen capitales impuestos sobre bienes raíces, la principal fuente de créditos (la Iglesia) de los agricultores, industriales y de cuantos poseían fincas hipotecables, quedó cegada. La Iglesia prestaba al 6% anual de interés. Quienes contrataban créditos hipotecarios después de la nacionalización, lo tuvieron que hacer con particulares que cobraban el 2% mensual cuando menos, ya que otra ley había permitido la libertad ilimitada en el tipo de interés.

Los créditos que tenía la Iglesia a su favor también fueron nacionalizados. Esto hizo que los adjudicatarios de esos créditos urgieran de pago a los respectivos deudores, quienes para solventar su deuda se vieron obligados a vender parte de sus bienes y tierras a los mismos especuladores.

La secularización de los establecimientos de beneficencia llevó a la ruina un conjunto de instituciones, escuelas, hospitales, asilos, horfanatorios, etc., que prestaban asistencia social a los menesterosos.

Otro de los editoriales de *La Voz* que trataron este asunto indicaba que la nacionalización se había justificado con la idea de que la "nación" tenía el "dominio eminente" sobre los bienes territoriales, pero criticaba que se hubiera interpretado que el término "nación" era sinónimo de "gobierno". El mismo principio podía ser utilizado, una vez que se consumara el ataque a los bienes de corporaciones, para nacionalizar los bienes de propiedad privada. Así lo temía Ignacio Aguilar y Marocho:

> El principio de la propiedad..., nunca ha dejado de atacarse, comenzando por el flanco que preste menos resistencia, es decir, por aquellos intereses que son de todos y de ninguno, y en cuya destrucción no mira de pronto el individuo el peligro que amenaza a sus particulares bienes. Los cuerpos morales: los establecimientos de piedad y de beneficencia, son los que sufren en la vanguardia los primeros embates; mas es infalible que llegado a hollar el derecho, la violación no se ha de circunscribir a una parte de la sociedad protegida por él, sino que habrá de extenderse a toda ella, roto una vez el dique impuesto por las prescripciones de la moral.[13]

La tendencia secularizadora que llevó a la nacionalización de los bienes eclesiásticos vino a agravar el problema de la miseria del pueblo mexicano. Para remediarlo, los católicos conservadores no presentaron entonces ninguna iniciativa. Unicamente defendieron, contrariando la teoría liberal, que el Estado tenía obligación de participar activamente en la vida económica.

4. *Por la restauración del orden social cristiano*

Los católicos conservadores, a mi entender, comprendieron claramente los problemas del país en su tiempo. Su concepción de la historia moderna les hace ver cómo junto a la tendencia secularizadora se produce la disgregación de los grupos sociales tradicionales y el fortalecimiento del poder político. El temor que tenían de que se constituyera un Estado absolutista se ha visto confirmado y sigue siendo hoy una grave preocupación de muchos pensadores. El gobierno de Porfirio Díaz llegó a ser, sobre todo después de 1892 como lo ha demostrado Daniel Cosío Villegas, una dictadura. Las tendencias absolutistas que contenía el liberalismo (disolución de los grupos sociales intermedios, racionalización del poder, independencia del Estado respecto de la Iglesia y la moral cristiana, justificación de la autoridad en la voluntad de las mayorías), no fueron suprimidas por la Revolución mexicana de 1910 y todavía continúan actuando. De hecho, los gobiernos postrevolucionarios han llegado a tener una cantidad de poder que Porfirio Díaz jamás tuvo.

Pudieron percibir claramente que el sistema republicano establecido en la Constitución de 57 no funcionaba en México y que el gobierno efectivo era una dictadura. Reconocieron que la condición social del país no correspondía a las exigencias de la democracia moderna, muy especialmente en lo tocante al sistema de elección por sufragio universal. El problema está aún por resolver: actualmente pocas personas negarían seriamente que existe una brecha honda entre nuestro texto constitucional y nuestro gobierno real. De hecho, la Constitución ha servido para dar forma jurídica a los actos de los gobernantes, para legitimar sus actos.

[13] Aguilar y Marocho. "Dictamen para el establecimiento del Imperio", en BLIM.

El problema agrario, que fue un factor decisivo para el derrocamiento del régimen porfirista, fue previsto por los católicos conservadores quienes percibieron los efectos económicos que produjeron las medidas de nacionalización y desamortización de bienes de corporaciones y en particular el proceso de concentración de la riqueza territorial en pocas manos.

Notaron que la solución del problema educativo se complicaba por la separación de la Iglesia y el Estado, la secularización de los establecimientos educativos, el laicismo en la enseñanza y la difusión de doctrinas que desprestigiaban los preceptos de la moral cristiana en la cual habían sido educados los mexicanos.

Pero a esta percepción de los problemas no correspondió, en los años que trata este estudio, un análisis o simplemente un bosquejo de las soluciones que podían remediarlos y mucho menos hubo una acción constante y organizada para atacarlos. Esta deficiencia se explica por la condición de "traidores" a la que quedaron reducidos las principales figuras del antiguo partido conservador, que impidió que tuvieran participación directa en la dirección política del país, por el debilitamiento que sufrió la Iglesia mexicana y por las muertes acaecidas, entre 1867 y 1892, de muchos de los viejos católicos conservadores.

Su obra primordial en estos años fue adaptarse a un sistema social contrario a sus principios y transmitir éstos a una nueva generación de católicos.

Para acomodarse al nuevo estado de cosas aceptaron la Constitución y las Leyes de Reforma como "hechos consumados". Esto significaba, según ellos mismos precisaban, que reconocían su realidad y fuerza como hechos, pero que no aprobaban ni lo aprobarían "jamás". Se adaptaban al nuevo orden tan sólo "pro-forma"; se sometían al gobierno establecido y no discutían su legitimidad porque querían la paz para el país; obedecerían a las autoridades en todo lo que no contrariara su conciencia religiosa, y manifestarían su desacuerdo respecto a los principios e instituciones liberales que se opusieran al dogma y a la doctrina católica. De aquí que fuera a sus ojos tan importante la labor de difusión de los principios sociales y políticos católicos.

El objetivo a largo plazo de su actividad era operar en México una "restauración cristiana". No precisaron en concreto en qué consistiría dicha restauración, pero a rasgos generales significaría que las naciones regresaran a los antiguos principios sociales y contaran con "una política católica, bajo constituciones y leyes católicas y bajo la autoridad de gobernantes católicos".

Cuando un diario liberal los criticó por no tener un programa político definido, respondieron[14] que eran partidarios de la "república conservadora".

[14] *La V.* T. 2, n. 175, 27 de julio de 1871.

La república que ellos querían debía partir "como de una base primordial, del reconocimiento del Ser Supremo autor y conservador de las sociedades" y declarar religión del Estado "la que profesase la mayoría del país de tiempo inmemorial" sin llegar, no obstante, "hasta la proscripción absoluta de los otros cultos tolerados en las naciones civilizadas". El sistema electoral debía organizarse sobre la base de dar el voto a quienes fueran capaces de utilizarlo, atendiendo a la edad, la inteligencia, el trabajo y la propiedad. El principio de división de poderes debía estar "sólidamente establecido"; la legislación debía ser "el trasunto fiel de la voluntad y opiniones del pueblo"; el poder judicial sería confiado a los hombres de sabiduría, probidad y mérito reconocido; el peculado sería castigado severamente. Querían una "república federativa" y reconocían que la primera república federal mexicana, organizada por la Constitución de 1824, se ajustaba a sus aspiraciones antes de que el gobierno fuera tomado por el partido yorkino.

Este bosquejo de la "república conservadora" demostraba que sus autores habían asimilado y aceptado las ideas políticas de su tiempo en aquello que no contrariaba sus principios morales y religiosos. Sin embargo, como habían pugnado e instituido un Imperio que resultó nefasto al país, se les juzgaba como "reaccionarios" y aun como "traidores". El fondo de su conservadurismo era su fe: nunca aceptaron la soberanía popular porque creían que Dios era Señor y no porque fueran enemigos del sistema representativo.

Para alcanzar la "restauración cristiana", los católicos debían evitar "las guerras fratricidas" y aprovecharse de los "medios legales" que les otorgaba el "derecho público moderno". El camino principal era la educación cristiana: la "Revolución" en el fondo era una actitud equivocada del hombre hacia Dios y sólo reformando el espíritu del hombre moderno podría realizarse la "restauración". Había un problema que exigía especial atención: la miseria, el socialismo y el comunismo ofrecían una solución: los católicos debían formular la suya. Al comunismo ateo, decía Manuel García Aguirre, había que oponerle "el comunismo cristiano". Pero no sería, sino hasta la última década del siglo XIX, cuando los católicos mexicanos difundieron un programa de reforma social, basado en las encíclicas de León XIII y la doctrina social católica.

ABREVIATURAS

Algunas Reflexiones...: García Aguirre, Manuel. *Algunas Reflexiones sobre la Ley Orgánica de las Adiciones y Reformas a la Constitución.* México, Barbadillo, 1875.

BLIM: *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano,* publicado por José Sebastián Segura. México, Imprenta Literaria, 1863.

El Ateismo...: García Aguirre, Manuel, *El Ateismo oficial, defendido por E. Castelar. Impugnación*. México, Imprenta Católica a cargo de Francisco Lugo, 1876.
Falsedad...: Anónimo. *Falsedad del liberalismo*. México, Edición de *La Voz de México*, 1882.
La V.: *La Voz de México*. Diario. 1870-1908.
L F: Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*. México, Porrúa, 1973.
S C: *La Sociedad Católica*. Semanario. 1870-1874.

INVESTIGACIÓN Y DIFUSIÓN JURÍDICAS EN LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO (1912-1980)

Manuel López Medina

RACHEL UXORI LIBERISQUE
JOANNI-EMMANUELI AC RACHELULAE
PERAMANTER IN DOMINO

SUMARIO: 1. Idea general. 2. Fundamentos legales. 3. Periodización adoptada. 4. Características y resultados del periodo 1912-1949. 5. Características y resultados del periodo 1050-1980. 6. Perspectivas y posibilidades futuras. 7. Reflexiones sobre los temas tratados. 8. Conclusiones. FUENTES DE INFORMACIÓN. APÉNDICE: Documentos del sistema vigente de preseminario y seminarios y otros.

1. *IDEA GENERAL*

Desde su fundación —24-VII-1912— hasta los días que corren, la Escuela Libre de Derecho (ELD) —comunidad de autoridades, maestros, investigadores, alumnos y exalumnos— con apoyo en disposiciones legales que rigen su organización y funcionamiento ha realizado, en conexión con su función docente y paralelamente a ella, y en servicio de la sociedad, labores de investigación y difusión de la cultura jurídica, las cuales vigorizó a partir de 1950 mediante el sistema de seminarios —con el propósito de mejorar la formación del profesional, del jurista y básicamente del investigador— y desde 1973 a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

2. *FUNDAMENTOS LEGALES*

2.1 Piedra angular de sus funciones —docentes, investigativas, difusoras— fue una dispisición de su *Estatuto Provisional* de julio de 1912,[1] re-

[1] No logramos localizar el texto del *Estatuto Provisional* de julio de 1912, que sabemos corrió impreso en la publicación "Escuela Libre de Derecho. Estatuto", México, Imprenta Escalante, 1912. Pero por fuentes indirectas y argumentos de crística histórica podemos deducir la existencia en él de la trascendental disposición a que nos estamos refiriendo.

a) En efecto, la exposición de Motivos del Estatuto de la Escuela Libre de Derecho

cogida como artículo 1º del *Estatuto Reformado* de 4-I-1913,[2] que preceptuaba:

> pendiente del poder público y ajena a todo fin político o credo religioso.
>
> La Escuela Libre de Derecho tiene por *objeto exclusivo la enseñanza de las ciencias jurídicas y sus auxiliares*, y es una institución inde-

mencionan que su *objeto* es "la eficacia y elevación de la *enseñanza*". Dicha Exposición magistralmente redactada por don Luis Méndez, fue leída en el bufete jurídico del autor a la Junta General de Profesores Fundadores en sesión de 19-VII-1912 y por ellos aprobada; su texto puede consultarse en el volumen "Escuela Libre de Derecho. Décimo Aniversario de su Fundación. 1912-1922", México, Compañía Editora Latinoamericana, 1922, y en la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, Tomo IV, Núms. 1 a 6 (ene.-jun. 1928): 33 a 36. (En lo sucesivo: RJEID).

b) La Comisión designada por la Junta Menor del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados para que emitiera dictamen sobre la petición de patronazgo hecha por la EID, tuvo a la vista el texto de la solicitud, del Estatuto Provisional y de su Exposición de Motivos, y expresó el parecer de que "el Colegio de Abogados debe acogerla favorablemente; con lo que asistirá al *primero* y quizá *principal objeto* de su instituto: el *estudio y la propagación de la ciencia del Derecho*". El texto de la solicitud, redactada por don Agustín Rodríguez y leída por él y aprobada por los profesores en sesión del 19-VIII-1962, así como el de la Resolución del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de 30-IX-1912, fueron recogidos en el volumen "Escuela Libre de Derecho. Décimo Aniversario de su Fundación. 1912-1922", cit.

c) El *Estatuto Provisional* fue reformado el 4-I-1913 para insertar el patrocinio del Insigne y Nacional Colegio de Abogados y declarar a la Escuela constituida permanentemente, mas no para modificar su *objeto*, Cfr. el volumen *Escuela Libre de Derecho, Décimo Aniversario...* cit., pág. 24; Fernandez del Castillo, Germán, "Noticias Históricas sobre la Escuela Libre de Derecho", en Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, Parte 1: Orígenes y Fundación, T. IV, n. 1-6 (ene.-jun. 1928): 14-32 y Parte II: La Escuela, Institución Permanente, y Parte III: La Vida de la Escuela, T. IV, n. 7-12 (jul.-dic. 1928): 133-155, pág. 135; y el folleto "La Escuela Libre de Derecho", México, ELD, 1947, pág. 4.

d) Fernández del Castillo escribe: "... en sesión celebrada el 19 de julio de 1912, el Maestro don Miguel S. Macedo dio lectura y explicó los *estatutos* formados por la comisión compuesta por él mismo, don Agustín Rodríguez, don Francisco León de la Barra, don Demetrio Sodi y don Emilio Rabasa, que fueron aprobados, con la única modificación de que fueran llamados "Estatuto Provisional": Dan como *objeto* de la Escuela Libre de Derecho la *enseñanza de las ciencias jurídicas y sus auxiliares*; y como base, su independencia del poder público y agena (sic) a todo fin político o credo religioso..." *Noticias*, cit., pág. 28.

e) Desde el punto de vista crítico y con tales elementos documentales de orden histórico, se puede formular argumento *ab absurdo* que ratificaría los testimonios expuestos; en efecto, procediendo por lo absurdo —esto es, negando que la ELD haya tenido como objeto originario la enseñanza del derecho— se incurriría en una *contradictio in terminis*, por lo que habría que aceptar, *velis nolis*, lo que estamos propugnando.

2 Ha sido publicado varias veces: en el folleto "Escuela Libre de Derecho. Estatuto, plan de estudios, reglamento y otros documentos", Imprenta Escalante, 1913 (Fernández del Castillo, *op. cit.*, pág. 15); en el volumen "Escuela Libre de Derecho, Décimo Aniversario de su fundación 1912-1922", cit., págs. 15 a 17, y en el folleto "Estatuto y Reglamento de la Escuela Libre de Derecho", México, ELD, 1929, págs. 3 a 5.

2.2 Tal disposición sería vertida diecinueve años después en *la Escritura Constitutiva de la Escuela Libre de Derecho* —de 6-II-1932—,[3] conservando por ello incólume su material y formal vigencia en estos términos:

> ...Constitución de la Escuela Libre de Derecho... Tercera. La Escuela Libre de Derecho tiene por *objeto exclusivo la enseñanza de las ciencias jurídicas y sus auxiliares*, con independencia de todo fin político o credo religioso, y ha impartido su enseñanza desde julio de mil novecientos doce.

2.2.1 La Escritura Constitutiva se tiró de conformidad a lo establecido en el *Decreto por el cual se reglamenta el funcionamiento de las Escuelas Libres* —de 22-X-29—, D.O. 23-XII-29— y en el *Decreto por el cual se concede a la Escuela Libre de Derecho el reconocimiento y los privilegios a que se refiere la Ley Reglamentaria de Escuelas Libres* —de 17-I-30—, D.O. 29-I-30.

Ambos decretos contienen disposiciones relativas al *objeto exclusivo* de la Institución.

> El primero establece que ...Los planes de estudios, programas y métodos de *enseñanza* serán libremente formulados por cada escuela (artículo 2o.)

y que

> ...Cada escuela puede agregar al mínimum establecido (en la concesión) para los estudios preparatorios o profesionales, los que crea útiles para el mejoramiento de la *educación* que imparta (artículo 5o.);

y el Decreto-concesión determina que

> La Escuela Libre de Derecho seguirá siendo libre para gobernarse y regirse en la forma que le convenga y para formular su plan de estudios, programas y métodos de *enseñanza*... (cláusula cuarta)

y fija

> El mínimum de estudios profesionales que se harán en la Escuela Libre de Derecho... (cláusula sexta).

3 Cfr. Acta 7749, pág. 277, vol. 77, del protocolo del Lic. Antonio Rodríguez Gil y Vélez, Notario del Partido Judicial de Tacubaya. publicada en el folleto "Escritura Constitutiva de la Escuela Libre de Derecho, Reglamento Interior de la Escuela", México, 1932, págs. 3 a 10.

2.3 El *objeto exclusivo* (art. 1o. del Estatuto Reformado y cláusula 3a. de la Escritura) de la persona jurídica que es la Escuela (cláusula 5a.) han de atenderlo sus órganos: la Junta General de Profesores, la Junta Directiva y el Rector (arts. 6o. y 7o. y cláusula 6a.).

Aquélla

> ...tiene las más amplias facultades para dirigir laEscuela y realizar la finalidad con que fue instituida... (cláusula 7a.);

ésta

> ...representa a la Institución en su régimen interior y oficial... (cláusula 8a.)

y el Rector

> ...será el ejecutor de las resoluciones de la Junta General y en su caso de las de la Directiva... (cláusula 9a.)

2.4 De los cinco *Reglamentos Interiores,*[4] por lo menos cuatro precisan las características de la *enseñanza* que constituye el *objeto exclusivo* de la ELD.

2.4.1 En el segundo –de 1921– encontramos esta disposición:

> 4. Los profesores no se limitarán a dar clases orales, sino que dirigirán preguntas a los alumnos, provocarán discusiones con ellos y les encomendarán *trabajos especiales,* a fin de conocerlos individualmente y poder juzgar de su aprovechamiento y de sus aptitudes.[5]

2.4.2 En el tercero –de 14-II-1929– se ordena:

> Artículo 1o. La Escuela Libre de Derecho admite como alumnos a las personas que se inscriban para recibir la enseñanza de las ciencias jurídicas y sus auxiliares, según el programa aprobado por la Junta General de Profesores.[6]

[4] El primer reglamento "establece el sistema que los profesores seguirán en la cátedra", informa Fernández del Castillo, "noticias...", cit., pág. 136.
No logramos localizar su texto, pero por informes de Fernández del Castillo sabemos que dicho reglamento fue redactado por don Miguel S. Macedo y aprobado por la Junta General de Profesores el 4-I-1913, cuando ya se había decidido la viabilidad de la Escuela. Ibídem.

[5] Publicado en RJELD, T. I, n. 3 (sept. 1921): 66-70.

[6] Publicado en "Estatuto y Reglamento de la Escuela Libre de Derecho, cit., págs. 6-19.

2.4.3 *En el cuarto* –de 1932, contemporáneo de la Escritura Constitutiva– la obligación de los alumnos se expresa en estos términos:

> Artículo 12. Los alumnos tienen obligación de concurrir puntualmente a las clases de las asignaturas que cursen y de ejecutar los *trabajos escritos o de otra clase* relacionados con el estudio que hacen, que les encomiende el profesor.[7]

2.4.4 Esa misma obligación la reitera, con idénticas palabras, el *quinto reglamento* –de 1950, hoy vigente– en su artículo 12.[8]

2.5 El segundo Plan de Estudios de la ELD –aprobado el 12 de febrero de 1917–[9] establece en las cuatro primeras fracciones de su artículo 2o. importantes bases para la enseñanza y en la quinta sobre investigación:

> Las asignaturas a que se refiere el artículo anterior se estudiarán conforme a las siguientes reglas:
>
> I. *Los profesores tendrán presente que el objeto final de los estudios es el conocimiento teórico-práctico de la legislación mexicana que esté en vigor, tanto en materia federal, cuanto en materia local del Distrito y de los Territorios.*
>
> II. *Cada institución jurídica se explicará por sus antecedentes históricos, haciendo que los consulten los alumnos con la mayor frecuencia que les fuere dable, en los textos relativos del Derecho Romano, del Canónico y del Patrio.*
>
> III. *La enseñanza que en cada asignatura ha de darse comprenderá todas las disposiciones positivas vigentes que a ella correspondan, incluyendo las que se encuentren en leyes diversas del código de la materia, y no se hará siguiendo el orden adoptado en los códigos o en las leyes, sino el más adecuado a la enseñanza.*
>
> IV. *Siempre que para la buena inteligencia de una materia convenga referirse a principios o leyes cuyo estudio corresponda a otro curso, los profesores harán las explicaciones sumarias que fueren indispensables*
>
> V. *Los alumnos tendrán la obligación de hacer en todas las clases trabajos, disertaciones y estudios orales y escritos que los familiaricen con las labores de la abogacía.*

[7] Publicado en "Escritura Constitutiva de la Escuela Libre de Derecho" Reglamento Interior de la Escuela", México, 1932, págs. 11-28.

[8] Reglamento Interior de la Escuela Libre de Derecho, México, 1950.

[9] Publicado en RJELD, T. I, n. 3 (sept. 1921): 57-65.

2.6 Como se ve, dentro del contexto normativo de la ELD se concibe la *enseñanza* de las ciencias jurídicas y sus auxiliares —su *objeto exclusivo*— como una función vinculada a la de la *investigación* de las mismas materias, puesto que para realizar aquélla no sólo se prohíbe a los profesores la clase verbalista o catedrática sino que, además de imponérseles la obligación de estimularla en forma problematizadora, se les ordena que *encomienden trabajos especiales, escritos o de otra clase,* que los alumnos, en relación con sus estudios, *deben ejecutar.*

2.6.1 Del binomio *enseñanza-investigación* —que constituye el *objeto exclusivo* de la ELD— deriva para cada uno de sus profesores un doble compromiso, unificado dinámicamente en una sola tarea: *enseñar* la materia jurídica o auxiliar que libremente aceptó —propósito que logrará sólo si "continuamente perfecciona sus conocimientos a través de la búsqueda de nuevas soluciones",[10] o sea, investigando— y *enseñar a investigarla* mediante oportunos *trabajos especiales, escritos o de otra clase,* que encomiende a sus alumnos, fijándoles el tema o incitándolos a que ellos lo seleccionen, orientándolos acerca de los métodos y técnicas del quehacer investigatorio jurídico, guiándolos sobre las cuestiones de fondo y de redacción, evaluando los resultados, etcétera; y para cada uno de los alumnos resulta la obligación de convertirse en estudiantes activos, artífices de su propia formación mediante la ejecución de dichos *trabajos,* que los incorporará "a la función creadora y reproductora del conocimiento científico".[11]

3. *PERIODIZACIÓN ADOPTADA*

Bajo la idea de que toda exposición puede periodizarse convencionalmente, en la que ahora nos ocupa sobre los datos más relevantes y significativos de la andadura investigativa de la ELD y de su natural corolario que es la faena difusora, podemos distinguir dos etapas si atendemos a la forma de realizarse la enseñanza de la investigación. En efecto, es satisfactorio hacer constar que siendo dicha enseñanza una de las constantes de la Institución, a partir de 1950 se vio enriquecida mediante el sistema de seminarios; por tanto, nuestro estudio abarcará del año de su fundación al de 1949 y del año de la instauración de los seminarios hasta la fecha.

[10] Fix Zamudio, Héctor, Breves reflexiones sobre la enseñanza de posgrado y de la investigación, en materia jurídica, en el volumen "Antología de estudios sobre la investigación jurídica", Lecturas universitarias núm. 29, México, Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 213 y 214.

[11] Witker V., Jorge, en la Presentación de la "Antología de estudios sobre la investigación jurídica", cit., pág. 15.

4. *CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL PERIODO 1912-1949*

La enseñanza de la investigación corre a cargo de todos y cada uno de los profesores, que imparten en sus respectivas cátedras. Los alumnos ejecutan trabajos de investigación relacionados con las materias que cursan. La investigación pura se estimula además mediante la tesis y la aplicada por el caso práctico que se resuelve en el acto del examen profesional. A la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho —que fundan los alumnos y en la que colaboran también maestros, autoridades escolares, exalumnos y amigos de la Institución— siguen otras publicaciones; se establecen relaciones e intercambios con otras escuelas y facultades de derecho del país y del extranjero por medio de las publicaciones; maestros, exalumnos y otros profesionistas escriben trabajos de investigación que se publican en ediciones de aniversario. Se promueven conferencias, aisladas o en serie. Se instauran la biblioteca y la hemeroteca, que acrecientan paulatinamente su acervo. En fin, no sólo se echan los cimientos sino que se edifica, día a día, momento a momento, con el tesonero esfuerzo de maestros y alumnos, una verdadera Escuela Libre de Derecho que cumple sus fines de docencia, laboreo investigativo y difusión de la cultura jurídica. La bondad del sistema no tarda en verse a través de sus frutos, pues el foro, la política, la diplomacia, el magisterio y, en una palabra, tanto el sector público como el privado, absorben a exalumnos de la Escuela, muchos de los cuales destacan en la investigación pura o aplicada.

4.1 *Adiestramiento y ejercicio de la investigación*

De la puesta en práctica del precepto de enseñar y de aprender con investigaciones nos ilustran bastantes y muy valiosos testimonios documentales de alumnos o profesores de esa época; antes de traer a colación algunos, conviene ver el concepto que sobre la investigación tenían don Emilio Rabasa, uno de los maestros fundadores, y don Pedro Lascuráin, así como las pintorescas noticias que sobre algunas cátedras de esos años nos ofrece don Germán Fernández del Castillo.

4.1.1 El Rector don Emilio Rabasa expresaba en memorable ocasión estos conceptos de la enseñanza-investigación:

> . . .Enseñar es alumbrar para que los ojos vean y las inteligencias se regocijen; es alumbrar, pero no con la linterna sorda que ilumina un punto y deja en mayor oscuridad el campo, sino encendiendo auroras para el despertar de las inteligencias dormidas; es presentarles bajo la luz del día la naturaleza entera que descubre todas sus formas a la mirada y *ofrece a la investigación todos sus misterios;*

enseñar es desvanecer la niebla para mostrar nuevos horizontes y levantar en el alma el afán inquieto de alcanzarlos, de remontarlos y descubrir desde su altura los horizontes de más allá que estimularán su codicia y su osadía ante los enigmas; enseñar es romper las ligaduras de las inteligencias y animarlas a ejercitar sus fuerzas propias, confiando en ellas y amándolas, como el pájaro confía en sus alas y las ama, sumisas siervas de su albedrío y garantes seguros de su libertad. Sólo la enseñanza así entendida puede llegar a su más alto fin y a la exaltación del hombre hasta la cumbre del espíritu; sólo así puede excitar y encender y sublimar el afán irresistible del conocimiento, que parece ser en el alma el más poderoso imperativo; el afán que hace a los viajeros de lo desconocido, a los descubridores de estrellas, a los conquistadores de lo ignoto, a las voluntades que marchan sin volver jamás la cara; a los buscadores del polo antártico que caminaban en las tinieblas polares de la noche sin término, más grandes que la gloria humana, pues que dejaban a sus espaldas el mundo con sus clamores de vanidad, e iban exánimes por el sendero de la muerte.

...Descansa (la (ELD) en la lealtad científica de sus maestros y nunca les ha preguntado cuáles son su credo religioso ni su filiación política ni sus evangelios sociales; descansa en el honor de los alumnos y a él ha confiado la disciplina del Instituto, el acatamiento a los profesores y el respeto recíproco entre todos. Son los alumnos los que forman la Escuela, como son los fieles los que constituyen la Iglesia...[12]

4.1.2 Don Pedro Lascuráin, Rector y profesor del Tercer Curso de Derecho Civil —segundo Rector Honorario de la ELD—,[13] recomendaba:

...enseñemos en nuestra Escuela el Derecho, como debe ser enseñado, no en la letra sin espíritu de muchos textos; no en la forma árida y estrecha de la doctrina más o menos moderna, a la manera que demuestran los mapas del mundo la posición de las naciones en relación con la altitud y latitud del globo, dejando en la mente del

12 Cfr. Discurso promovido por el Rector, señor Licenciado don Emilio Rabasa, en la ceremonia conmemorativa del XIII de la fundación de la Escuela, en RJELD, 2a. época, T. III, núms. 7 a 12 (julio a dic. 1925): 4 a 16. Publicado también en el folleto "Discurso pronunciado por el Rector, Sr. Lic. D. Emilio Rabasa, en la ceremonia conmemorativa del XIII aniversario de la fundación de la Escuela, celebrada en el salón de actos del Casino Español de la ciudad de México, el día 26 de julio de 1925", Escuela Libre de Derecho, México, Escuela Tipográfica Salesiana, 1925, 15 p.

13 El primer Rector Honorario fue don Luis Méndez y el tercero don Manuel Herrera y Lasso. Vid. Velasco, Gustavo R., Discurso ante el Club Rotario de la Ciudad de México, del 17 de julio de 1962, en el volumen "Al Servicio de la Escuela Libre de Derecho", México, Editorial Humanidades, 1967, págs. 68 y 69.
El cuarto Rector Honorario es don Gustavo R. Velasco.

alumno una imagen colorida pero sin vida ni trascendencia, sino como debe ser conocido, lleno de vigor y lozanía, relacionado con la vida de los pueblos, con la necesidad que lo hizo cristalizar en determinada forma, con la técnica que lo desenvolvió para ser el instrumento de realización del orden social; el elemento de maravillosa adaptación para regular en los tiempos antiguos, como en los modernos, los más grandes problemas sociales, así como las más sencillas relaciones de los hombres entre sí; pues que si el derecho como ley positiva es esencialmente conmutativo y en el orden público distribuye las cargas y las responsabilidades, y en el orden privado después de regir y gobernar los intereses pecuniarios y de organizar la familia, es en substancia, por afinidades derivadas, la base de la educación caballerosa y de la cortesía de las gentes distinguidas...[14]

4.1.3 Don Germán Fernández del Castillo, profesor del Primer Curso de Economía Política —alumno y Rector de la ELD— escribía sobre las cátedras:

...Pero en esas pobres aulas fue donde se hizo tanto derroche de ciencia y abnegación: ni don Agustín Rodríguez, ni don Miguel Macedo, ni don Pedro Lascuráin subían a la plataforma del profesor sino que daban sus clases a la misma altura que los alumnos, quienes los rodeaban en forma de abanico; don Agustín Rodríguez seguía el orden de la instituta, ni tomaba las clases a los alumnos, ni en ella se abría jamás libro alguno, era romanista y orador, y característico en él que daba vigor a sus frases con amplios ademanes del brazo derecho en cuya mano conservaba simpre un puro apagado; *don Miguel Macedo* seguía sistema distinto, *hacía que el alumno fuera investigador por sí mismo,* y lo llevaba por eso a las fuentes, después, él completaba la enseñanza deteniéndose siempre hasta en los más mínimos detalles; don Pedro Lascuráin, por el contrario, abandonaba el detalle y se dedicaba a la idea fundamental, insistiendo en ella hasta cerciorarse que los alumnos la poseían por completo, después los hacía trabajar tratando de que aplicaran la teoría general a casos concretos propuestos por él; don Emilio Rabasa era sobrio, se limitaba siempre a la materia de estudio y no la abandonaba siquiera fuese para tocar puntos conexos.

Quisiera dedicarme a uno por uno de los maestros, para manifestarles así mi cariño y la gratitud que les guarda la Escuela; todos eran empeñosos, dedicados y jamás atacaron con dureza las ideas

14 Cfr. Discurso pronunciado por el Sr. Lic. D. Pedro Lascuráin, Rector de la Escuela, en la Ceremonia Conmemorativa del Décimo Aniversario de su fundación, en el volumen "Escuela Libre de Derecho Décimo Aniversario de su fundación 1912-1922", cit., pág. 37 y 38.

contrarias o de sus alumnos, ni prodigaron la enseñanza sobre más puntos que los exclusivamente jurídicos y sus auxiliares; de esa manera se han respetado ellos mismos, han respetado a la Escuela, y a sus compañeros de magisterio, de ideas entre ellos mismos tan variadas de manera especial en el campo político y en el religioso.[15]

4.1.4 Don José María Gurría Urgell —alumno fundador— a la sazón profesor de Economía Política, hacía los siguientes comentarios ante profesores y alumnos el 26 de febrero de 1917 al inaugurarse el sexto año de vida de la ELD:

...En medio del desinterés absoluto se enseña el respeto a los intereses, en medio de la libertad el acatamiento a las autoridades y el cumplimiento de las obligaciones y dentro de credos y teorías diversas que sólo coinciden en el ideal científico, surge y se desarrolla en el alumno la visión de lo relativo en los conocimientos, la contingencia de las leyes y la movilidad y la transformación de las instituciones, verdades que dentro de un criterio moral conducen a la tolerancia, a evitar la imposición de principios dogmáticos que al decir del filósofo arriba citado (James), son los que, causando las mayores crueldades e injusticias han hecho más a menudo llorar a los ángeles. *El nuevo plan de estudios*[16] se propone dar un paso más en la realización de los fines de esta Escuela, o si se quiere, de fines más altos, pues los que en un principio se persiguieron ya se lograron con demasía.

En pequeñas reformas se orienta a los discípulos hacia más abiertos horizontes. Sin olvidar la práctica, para hormar mañana las ideas, es a la profundidad de éstas y a su expansión a lo que van dirigidas. Con el estudio del Latín el alumno sabrá de las formas pretéritas del derecho, volverá a vivirlas y a tomar sabias sendas que han de orientar su espíritu, con la aquilatación del presente hacia las especulaciones del porvenir...

...Si los hombres de buena voluntad faltaran, esta Escuela, año por año, los va formando y en tiempo no lejano como el río sagrado de los egipcios, habrá ganado sobre el desierto un campo fértil en donde las mieses pueden dorarse bajo el cielo en bien de todos.[17]

4.1.5 Don Manuel G. Escobedo y Díaz de León, alumno, presidente de la Asociación de la ELD y jefe de redacción de la Revista Jurídica —más tarde profesor de derecho civil— informaba sobre el año escolar de 1917:

15 Cfr. Noticias...", cit., págs. 141 a 142.
16 Cfr. nota 9.
17 Cfr. Discurso, en RJELD, I. II. núms. 17 a 20 (marzo-junio, 1917): 55 y 55.

...al principiar el año de 1917 se reunieron los profesores de esta Escuela a formar un *plan de estudios*[18] que debía regir ya, durante ese año escolar; y al cabo de dos meses de empeñosas discusiones, fue aprobado uno muy sabio, que dará sin duda magníficos resultados.

Este hecho, el más importante que registra en su todavía corta vida la Escuela Libre de Derecho, marca una nueva etapa en su historia... justo es dedicarle breves palabras para señalar las *principales diferencias con el antiguo*.[19]

La primera y principal consiste en la introducción del Derecho Romano... los más grandes jurisconsultos, los legisladores más sabios, todos aquellos cuyos nombers figuran en los anales de la Ciencia Jurídica, han bebido en el manantial purísimo del Derecho Romano; que es, según expresión de Villafáñez: "sabio en sus principios, claro en su método, sencillo en sus aplicaciones, la verdad legal por excelencia, lo más sublime de la moral y de la razón". En cambio la experiencia nos enseña que los que han hecho la carrera de leyes sin estudiar el Derecho Romano no merecen crear escuela.

Queda pues comprendida la necesidad de su estudio; pero al darle cabida en el nuevo plan, se encontraron nuestros profesores con una dificultad; los estudiantes mexicanos no estaban preparados para emprender dicho estudio por la ignorancia del latín; pues aunque hay magníficas obras que lo explican y traducen, éstas ordinariamente suponen el conocimiento del idioma romano; pero aun cuando no lo supusieran; se verían los estudiantes imposibilitados de acudir a la fuente misma por interponerse la barrera infranqueable del idioma. Y es imposible conocer una cosa sin estudiar la cosa misma. Nadie podrá saber Derecho Romano sin estudiar las pandectas, el Código, las Institutas, las Novelas. En la práctica se ve que no hay un solo romanista que ignore el latín.

Había que poner a los alumnos en aptitud de estudiar el "Cuerpo de Derecho Civil" y así hubo de establecerse una cátedra de latín. Es claro que semejante cátedra no tiene su lugar en una escuela de Jurisprudencia; pero en una país como el nuestro en que no se enseña el latín ni en las escuelas elementales ni en las preparatorias, se vieron obligados nuestros profesores a darle cabida en esta Escuela, no formando parte de su plan; pero sí como una materia que se exige a todos los que en este Plantel quieran seguir la carrera de Leyes; para que les sirva como escala que los eleve hasta el Derecho Romano.

Otra diferencia notable existe entre el nuevo plan y el antiguo.

18 Cfr. Nota 9.
19 Publicado por Mendieta y Núñez, Lucio, en Historia de la Facultad de Derecho, México, UNAM, 1956, págs. 174 y 175.

Al descender desde las cumbres de la teoría en que habían vivido los estudiantes, al terreno de la práctica, se encontraban con grandes dificultades para aplicar la una a la otra; lo cual les impedía ser verdaderos abogados durante los primeros años de su carrera. Estaban ya titulados y aún no eran profesionistas. A evitar este inconveniente se encaminaron los esfuerzos de nuestros profesores y para ello fueron creadas dos cátedras: la de Procedimientos Civiles Prácticos y la de Procedimientos Penales Prácticos con elementos de Criminalística...

Además del Derecho Romano, del Latín y de los Cursos prácticos de que acabamos de hablar fue introducida en el nuevo plan "la Historia del Derecho Patrio". Importante materia cultivada con esmero en varias universidades europeas, y que entre nosotros jamás había sido estudiada. La importancia que tiene se alcanza a comprender si consideramos que en el estudio del Derecho es donde mejor aplicación tiene el método histórico.

...el esfuerzo principal de nuestros profesores al formar el nuevo plan, tiende a que la *enseñanza y la divulgación del Derecho* sea más efectiva...

Réstame sólo haber balance de la aplicación de los alumnos de esta escuela durante el año escolar de 1917. En él fueron inscritos 82 alumnos; 65 numerarios y 17 supernumerarios; los cuales han demostrado señalada aplicación y notable aprovechamiento en los últimos exámenes; pues de 229 exámenes efectuados, sólo cinco tuvieron mal resultado. Recibieron el título de Abogados 20 alumnos que agregados a los 48 que en años anteriores lo habían ya recibido, dan un total de 68.

No podía ser más grande el éxito. Buena idea da de la sabiduría de nuestros profesores que con mano docta y segura conducen a sus alumnos por el difícil camino de la verdad, sin buscar en ello el más mínimo interés personal. Son verdaderos maestros que buscan en el enseñar, no un medio; sino un fin...[20]

4.1.6 Don Javier de Cervantes, alumno —profesor más tarde de derecho romano y de historia del derecho patrio— informaba sobre el curso de 1919:

En extremo halagador es para profesores y alumnos ver que (con) no menos empeño y brío que en los anteriores años ha transcurrido el de 1919 para nuestra Escuela Libre de Derecho...

La asistencia durante el año que acaba de expirar fue de sesenta y un alumnos, de los cuales cincuenta y cinco eran numerarios y

[20] Cfr. Informe del año escolar de 1917, en RJELD. T. II, núm. 21, (ene. 1918): 143 a 150.

seis supernumerarios. Si bien es cierto que estos números son inferiores a los del año anterior que arrojaban un total de setenta y cuatro alumnos, debe tenerse en cuenta que esos sesenta y un alumnos a que me he referido son únicamente de los cuatro primeros años pues la mayor parte de aquellos que salieron de la Escuela el año antepasado habían cursado dos años en uno, cosa que después no ha sucedido en vista de la nueva reglamentación.

Doscientas treinta fueron las solicitudes de examen, de los cuales se celebraron ciento ochenta y siete entre los cuales sólo hubo nueve adversos a los alumnos o sea poco más de cuatro por ciento entre los examinados. Cantidad esta última insignificante, más aún si se tiene en cuenta que la única coacción que los alumnos tienen para aplicarse al estudio es la de su propia conciencia.

Veintidós fueron aquellos que, de alumnos de estas cátedras, salieron el año de 1919 a la lucha por la vida armados con el tan deseado título de abogado: sobremanera honrosa muestra de su saber y constancia legítimamente adquirida. Con los veintidós mencionados se forma un total de 104 abogados salidos de la Escuela Libre.[21]

4.1.7 Don Antonio Gómez del Palacio, profesor de la Escuela, observaba el 7 de enero de 1920:

...Volviendo a nuestra Escuela: prueba elocuentísima del prestigio que día a día adquiere, es el hecho de que en estos últimos días las Legislaturas de los Estados de México, Hidalgo y Guerrero, han expedido decretos que conceden plena validez oficial a los Títulos expedidos por ella; con lo que se viene a quitar uno de los obstáculos, con que en la vida práctica pudieran tropezar los abogados que reciben títulos de la Escuela Libre. Es este un honor que debemos agradecer y agradecemos; pero al mismo tiempo es el reconocimiento justo y merecido del espíritu que preside a la Escuela, de los métodos en ella seguidos y de los resultados alcanzados.

En vista de la subsistencia de la Escuela Libre de Derecho, de los frutos que ha producido, en vista de la aceptación que sus hijos reciben en este Foro, tanto en el ejercicio de la profesión como en la judicatura, séame permitido concluir parodiando las palabras de Monsieur Flaugergues... La Escuela Libre de Derecho ha triunfado sin ser defendida, sin ser ni siquiera oída; no ha triunfado sino por sus obras.[22]

[21] Cfr. Informe leído el día de la inauguración de cursos de la Escuela en RJELD, T. III, n. 1 (julio 1920), págs. 10 y 11.

[22] Cfr. Discurso pronunciado el día de la inauguración de cursos de la Escuela en el presente año, en RJELD, T. III, n. 1 (jul. 1920), págs. 7 y 8.

4.1.8 Don Ernesto Enríquez, alumno, daba los siguientes datos del año escolar de 1920:

> ...La estadística del año a que este informe se refiere, según notas de la Secretaría, acusa una asistencia de 90 alumnos, superior por lo tanto a la de los años pasados. Fueron solicitados 268 exámenes de los cuales se verificaron 258, siendo sus resultados satisfactorios excepto en 14 pruebas, que no constituyen más que el pequeño promedio de 5% del total... Saldrán 14 nuevos abogados... Con ellos serán 123 los profesionistas salidos de esta casa, que solidariamente unidos rivalizan en desinterés por el bien y la prosperidad de la Escuela.
>
> En esa estrecha unión, en esa solidaridad de formación espontánea e inconsciente, que existe y liga a todos los que, enseñando o aprendiendo, han pasado y pasan por estas aulas, debemos ver la base de la existencia de nuestra institución...[23]

4.1.9 Don Federico Gamboa, catedrático de derecho internacional publicó, en la solemne distribución de premios efectuada el 24 de julio de 1921 expresaba:

> Si es cierto que al árbol se le conoce por sus frutos, no han de ser tan malos los de esta Escuela Libre de Derecho, supuesto que hoy ajusta nueve años de existencia, y ya se ha ganado con su desinteresado ejercicio de la enseñanza, la gratitud de los que pasaron por sus aulas y el aplauso de cuantos en nuestro país de veras se preocupan por el triunfo de empresas que, para vivir y prosperar, no necesitan sino que un puñado de voluntades inteligentes y afirmativas, honradamente se decida a no abandonarlas después de nacidas, que es cuando la infancia de los seres, lo mismo que la infancia de las cosas peligran más y más han de menester de que los hombres, olvidadizos e inconstantes, las amen y defiendan.[24]

4.1.10 Don Germán Fernández del Castillo, alumno —más tarde catedrático y Rector— informando sobre el año escolar de 1921, referíase a la situación de la planta de maestros y a la "enseñanza desinteresada" de éstos, y señalaba también:

[23] Cfr. Discurso correspondiente al año escolar de 1920, leído por su autor, alumno don Ernesto Enríquez, en la ceremonia de la apertura de cursos en la Escuela Libre de Derecho, en RJELD, T. III, n. 7 (ene. 1921), pág. 192.

[24] Cfr. Discurso pronunciado en la solemne distribución de premios de la Escuela efectuada el 24 de julio de 1921, en el Casino Español, por el señor don Federico Gamboa, Catedrático en ella de Derecho Internacional Público, en RJELD, 2a. poca, T. I, núms. 1 y 2 (julio y agosto 1921), pág. 5.

> ...el número de inscripciones que alcanzó (la ELD) en el año objeto de este informe: 123 alumnos numerarios y 10 oyentes, 34 más que el año anterior de mil novecientos veinte, y que dado el número de alumnos, el porcentaje es muy fuerte.[25]

4.1.11 Don José Ángel Ceniceros, alumno, haciendo el balance del año escolar de 1922, mencionaba:

> ...la generosa solidaridad de esfuerzos que ha 10 años un puñado de jóvenes quijotes, hiciera brotar al choque de sus entusiasmos, para crear en la vida nacional *nuevos horizontes para la obra educativa.*
>
> En los últimos años de vida de la escuela se ha aumentado tanto intensiva como extensivamente, pues han ingresado a ella entusiastas generaciones de verdaderos jóvenes que rebeldes a la mediocridad no quieren ser crepúsculos prematuros, sino con desinterés y amor luchar por la realización de sus más caros ideales.
>
> En el año de 1920 el número de alumnos inscritos fue de 96, en el de 1921 de 122 y el pasado de 153 (sólo 11 oyentes), lo que quiere decir que por tres años consecutivos ha ido en aumento el interés que la Escuela Libre de Derecho ha despertado en la sociedad mexicana.
>
> El número de alumnos que se recibiron el año pasado fue de 14. Los exámenes sustentados por materias y por todos los alumnos dan un total de 473 de los que fueron favorables y desfavorables.
>
> El programa del 5o. año se completó con conferencias sobre Medicina Legal y en lo general se intensificó la cátedra.
>
> Lo riguroso de los exámenes demuestra la convicción que la Directiva tiene de que esa es la única garantía de una escuela libre a falta de inspección oficial, más si se tiene en cuenta la superproducción profesional.
>
> En suma, desde el punto de vista intelectual la Escuela ha progresado.
>
> Económicamente se conforma con ir viviendo. Tiene problemas que resolver como el del local y biblioteca. Ya vendrá un local mejor y es de desear que pronto se forme la biblioteca.
>
> Desde el punto de vista moral sólo mencionaré un detalle consolador. En juzgados y entre abogados frecuentemente se oye decir: los hijos de la Escuela Libre de Derecho son muy honrados. ¡Cuánta satisfacción me causa el pronunciar estas palabras![26]

[25] Cfr. Informe del año escolar de mil novecientos veintiuno rendido por su autor en la inauguración de clases del presente año, en RJELD, 2a. época, T. I, núms. 7 y 8 (ene. y feb. 1922): 207 a 214.

[26] Ffr. Informe de los trabajos realizados por la Escuela Libre de Derecho en el año escolar de 1922, leído por su autor en la ceremonia de inauguración de los cursos del presente año, en RJELD, 2a. época, T. II, núms. 1 y 2 (ene. y feb. 1925): 9 a 13.

4.1.12 Don Agustín Santamarina, profesor suplente del Curso Práctico de Procedimientos Penales, al iniciarse el curso lectivo de 1923 expresaba:

...Nuestra Escuela ha vivido engrandeciéndose, merced a esa cooperación de voluntades en la que tanta, o mayor parte corresponde a los alumnos que a los profesores...

El prestigio que la Escuela ha dado a todos los abogados que han salido de su seno, ha contribuido a modificar el criterio que algunas gentes, desgraciadamente no pocas, tienen de los abogados...

El conocimiento que el abogado debe tener de su verdadero papel es un resultado de las enseñanzas que se reciben en las escuelas de leyes, y la manera de estar organizada y de vivir de la Escuela Libre de Derecho es factor de capital interés por cuanto toca a la orientación del criterio de sus alumnos en este sentido...

En ocasión semejante a ésta y asistiendo yo como alumno, a la inauguración de uno de los cursos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia el profesor encargado de leer el discurso inaugural, nos decía que la principal tarea de los profesores era la de formar criterio jurídico en los alumnos; que no era necesario que éstos aprendiesen de memoria los textos de las Leyes y entre un abogado codiguero y uno que no lo fuera, seguramente sería mejor el segundo...[27]

4.1.13 Don Noé Graham Gurría, alumno, señalaba en relación con el año escolar de 1923:

...El año de 1923 fue fecundo para esta Escuela, 187 alumnos se inscribieron; hubo 589 exámenes y de éstos sólo 35 fueron adversos. Cuatro nuevos abogados fueron a la lucha...

Los Maestros fundadores, adquirían el compromiso de velar por el prestigio que era el suyo, y el compromiso de no abandonar a esa juventud que se daba toda y que no comprendía la trascendencia del paso que daba. La libertad de enseñanza, por lo que se refería a la instrucción profesional, no dejaba de ser un simple precepto constitucional y por la labor conjunta de profesores y alumnos pasó a ser una realidad efectiva.

Han pasado los años y la Escuela a pesar de muchas dificultades y sinsabores, ha vivido y su vida ha sido una vida espléndida. Desde su fundación, ha dado al foro mexicano 145 abogados y ha conseguido que sus hijos sean solicitados al igual que los que ostetan títulos oficiales...[28]

[27] Cfr. discurso pronunciado por el Sr. Lic. D. Agustín Santamarina en la ceremonia de inauguración de los cursos de la Escuela en el presente año, en RJELD, 2a. época, T. II, núms. y 2 (ene. y feb. 1923): 3 a 8.

4.1.14 Don Luis R. Lagos, Profesor del Curso Teórico de Procedimientos Civiles, precisaba al comenzar el año lectivo de 1924:

...Educar a la juventud mexicana formando en ella firmeza de carácter, fuerza de acción, y conciencia del deber, dentro de un ambiente de libertad, en alumnos y maestros, para exponer ideas; y cultivar su inteligencia por medio de la disciplina del estudio y de la formación de un criterio científico sólido, función propia de las escuelas libres, es en consecuencia, hacer labor pro-patria; e iniciarla en la ciencia del derecho, en una escuela libre de leyes, dentro de las tradiciones que formaron esta institución es formar hombres fuertes que encarrilen a este país dentro del orden y la justicia, luchando con perseverancia para lograr leyes justas, jueces probos y abogados dignos de que en ellos deposite su confianza la sociedad, para la defensa de sus intereses y de que a ellos confíe la Patria la defensa de su honor...[29]

4.1.15 Don Emilio Guzmán, alumno, informaba en relación al año escolar de 1924:

...La Escuela inició el décimo tercero año de su vida, que acaba de concluir, con la más alta inscripción de alumnos que se registra durante su existencia. Se inscribieron 200 alumnos numerarios para los cursos escolares de 1924 y 35 oyentes, correspondiendo 80 al primer año de estudios.

Veintisiete alumnos terminaron sus estudios durante el año de 1924 y diez sustentaron su examen profesional...[30]

4.1.16 Don F. Javier Jaxiola Jr. —alumno—, profesor de economía política, en la apertura de cursos correspondiente a 1924 señalaba:

...La Escuela Libre de Derecho —y que mis palabras no sean de desaliento para los que por primera vez han cruzado su umbral—

[28] Cfr. Informe del año escolar de 1923 leído por el alumno Noé Graham Gurría, en la apertura del año actual, en RJELD, 1a. época, T. II, núms. 13 a 15 (ene. a marzo 1921): 217 a 219.

[29] Cfr. Discurso pronunciado por el Sr. Profr. Lic. Luis R. Lagos, en la apertura de los cursos correspondientes a 1924, en la Escuela Libre de Derecho, en RJELD, 2a. época, T. II, núms. 13 a 15, (ene. a marzo 1924), pág. 224.

[30] Cfr. Informe del año escolar de 1924, rendido por el alumno Emilio Guzmán en la ceremonia de apertura de cursos del año actual, en RJELD, 2a. época, T. III, núms. 1 a 6 (ene. a junio 1921). pág. 1.

no puede ser un órgano servil del derecho subjetivo: su misión es más alta, y más que abogados debe producir —por su propio prestigio y en gloria a su limpio blasón— pensadores capaces de resolver los problemas que nos agitan, hombres de acción que sientan la vida y que no la sacrifiquen al articulado de Códigos...[31]

4.1.17 Don Juan López Moctezuma, alumno, decía el 26 de julio de 1925 en la celebración del XIII aniversario de la ELD:

...Que piense cada quien lo que desee. Tenga el que quiera criterios medioevales y anticípese el que guste a la Rusia actual. Aquí sólo se viene a hacer ciencia, a hacer verdad, a hacer justicia, a hacer patria. A la Escuela no le interesan los derroteros que tome cada quien, le interesa sí que, vaya por donde vaya, lleve un alma honrada, un espíritu justo, un amplio criterio. Que vayan los alumnos de la Escuela Libre a encerrarse a un convento o a matarse en el estruendo de la lucha, poco importa si dejan siempre a su paso un rastro de honradez y de justicia. A aprender eso venimos y en la Escuela Libre no se enseña otra cosa...[32]

4.1.18 Don Miguel N. Lira, alumno, refiriéndose al año escolar de 1927 señalaba:

...En apreciación justa, podemos decir, en suma, que la Escuela Libre de Derecho es de inmaculada historia, historia que puede leerse sin tropiezo a través de sus años de vida, orgullosa no sólo de su régimen interior, sí que también de la actuación diaria de sus hijos en el foro.

...Así lo afirman los 221 alumnos recibidos en esta Escuela hasta la fecha. Así lo puntualizan los 222 alumnos inscritos el año próximo pasado y los 23 compañeros recibidos en el mismo. Y es que la Escuela, hoy más que nunca, vive su juventud...[33]

4.2 *La tesis y el caso práctico*

A sólo un año de fundada la ELD, los alumnos que habían concluido

31 Cfr. Discurso pronunciado por el Lic. don F. Javier Gaxiola Jr. en la ceremonia de apertura de cursos correspondientes al año actual, en la Escuela Libre de Derecho, en RJELD, 2a. época, T. III, núms. 1 a 6 (ene. a junio 1925), pág. 7.

32 Cfr. Palabras pronunciadas por el alumno Juan López Moctezuma en el Casino Español el día 26 de julio de 1925, con motivo del XIII aniversario de la fundación de la Escuela Libre de Derecho, en RJELD, 2a. época, T. III, núms. 7 a 12 (jul. a dic. 1922), pág. 3.

33 Cfr. Palabras del alumno Miguel N. Lira en la ceremonia de inauguración del curso de 1928. en RJELD, 2a. época, T. IV, núms. 1 a 6 (ene. a jun. 1928), pág. 3.

sus estudios curriculares comenzaron a recibirse de abogados mediante el examen profesional, presentando y defendiendo una tesis y resolviendo un caso práctico —conforme a las disposiciones reglamentarias vigentes—, trabajos que en el orden académico constituyen formulaciones de investigación teórica y aplicada, respectivamente.

Diversas disposiciones reglamentarias imponen la obligación y fijan los requisitos de la tesis y del caso práctico,[34] pero para nuestros fines sólo nos interesa destacar las siguientes:

4.2.1 Sobre tesis prescribía el artículo 41 del Reglamento de 1929:

Las tesis para exámenes profesionales deben someterse a las siguientes condiciones:

A. Tener por tema una proposición jurídica, definida, que el autor se proponga demostrar, o a que haya de llegar como conclusión de su trabajo.

B. Exponer la materia con la amplitud necesaria, y con el detalle o la profundidad bastantes para demostrar que es el resultado de un estudio prolijo y meditado.

C. Estar escritas en buen lenguaje y con el estilo sobrio que corresponde a un trabajo jurídico.

4.2.1.1 Los mismos requisitos exigen el artículo 40 del Reglamento de 1932 y el 35 del de 1950.

4.2.2 Sobre el caso práctico disponía el artículo 19, párrafo tercero, del Reglamento de 1921:

...El *caso* que el sustentante deberá resolver en el acto del examen, será redactado por el profesor que para cada caso designe la citada Junta, y le será entregado a aquél, con cuarenta y ocho horas de anticipación.

4.2.2.1 Los mismos requisitos fijan el artículo 45 del Reglamento de 1932 y el 41 del de 1950.

4.2.3 Dentro del periodo de 37 años que consideramos —1912-1949— fueron presentadas y defendidas en sendos exámenes profesionales 779 tesis y resueltos otros tantos casos practicados,[35] lo que arroja un promedio de 21 abogados recibidos por año.

34 Cfr. Reglamento de 1921, cit., arts. 19, párrafo 3o. y 21, párrafo 3o.; Reglamento de 1929, cit., arts. 38, 39, 40, 41 y 43, Reglamento de 1932, cit., art. 40, 41, 42, 45 y 49; y Reglamento de 1950, cit., arts. 35 a 38, 41 y 45.

35 Fuente: Libro de Exámenes Profesionales de la ELD.

4.2.3.1 Don Joaquín Méndez Rivas fue el primer abogado recibido en la ELD –19-VII-1913– con una tesis sobre "La Interpretación de las Leyes Casación y en el Juicio de Amparo".[36]

Don Alejandro Guzmán Gutiérrez con su tesis sobre "Inconstitucionalidad del Control de Precios" –3-XI-1949– cierra este periodo.[37]

4.2.3.2 De todas las tesis presentadas se lleva registro en la Secretaría de la Escuela y en los ficheros de tesis –por autor y por materia– de la Biblioteca Especializada de la ELD, aunque por desgracia en el acervo de ésta no se puedan encontrar todas por los azares del tiempo.

4.2.3.3 Ha sido publicada una relación de los primeros 710 abogados –19-VII-1913 a 15-IV-1947– y otra de 830 –19-VII-13 a 6-XI-1952– con expresión de tesis y fecha de presentación.[38]

4.2.3.4 En la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, –1914-1928– se publicaron las mejores tesis y la solución de varios casos prácticos.

4.3 *Biblioteca y hemeroteca.*

4.3.1 Sobre sus orígenes sabemos que

> ...el alumno Noé Graham Gurría, el año de 1920, inició la formación de una biblioteca propia de la Escuela...[39]

Pero todavía el año de 1922 el alumno don José Ángel Ceniceros manifestaba:

> ...Económicamente (la ELD) se conforma con ir viviendo. Tiene problemas que resolver como el del local y biblioteca. Ya vendrá un local mejor y es de desear que pronto se forme la biblioteca...[40]

4.3.2 En cuanto a su acrecentamiento, consta que se debe no sólo a adquisiciones que hizo la ELD sino también a que

> ...varios maestros han legado sus libros. Así lo hicieron D. Miguel S. Macedo, D. Antonio Gómez Palacio, D. Toribio Esquivel Obregón y D. Carlos Vargas Galeana...[41]

4.3.3 El número de volúmenes de la biblioteca al finalizar el periodo era aproximadamente de 8,000[42] y empezó a formarse la hemeroteca

> por los intercambios que sostuvo la ELD con otras escuelas y facultades del país y del extranjero.[43]

4.4 *La difusión jurídica*

Se realizó mediante la publicación de órganos periódicos y libros, la participación en congresos y la promoción de conferencias.

4.4.1 Publicaciones

4.4.1.1 Órganos periódicos

4.4.1.1.1 *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho*

Se llamó así el primer órgano periódico; apareció por iniciativa de la Sociedad de Alumnos exactamente a dos años de fundada la Escuela –24-VII-14– y ésta la tomó a su cargo a partir del 17 de junio de 1921 por acuerdo de la Junta General de Profesores; desapareció en diciembre de 1928. Sucesivamente fueron sus directores: Carlos Pichardo, Manuel Herrera y Lasso y Carlos Rovalo Fernández; jefes de redacción: Romeo Ortega, Guillermo Haro, José Esquivel Pren, Manuel G. Escobedo, Germán Fernández del Castillo, F. Jorge Gaxiola y Francisco Díaz Ballesteros; y administradores: Mario de Gortari, David C. Martínez, Luis Armas Farías, Antonio Moreno, F. Javier Gaxiola Jr., José Arellano, Julio Ogarrio, Emilio Guzmán y Alfonso Flores Durón.

Señala don Gustavo R. Velasco, Rector Honorario de la ELD, que la realidad no desmereció del alto propósito de los fundadores de la Revista de plantear y resolver problemas interesantes no sólo desde el punto de vista puramente especulativo, sino de vital importancia para los intereses nacionales, publicando las mejores tesis profesionales, acertadas soluciones a casos prácticos y "valiosísimos trabajos no únicamente de sus profesores sino también de otros distinguidos abogados del foro nacional".[44] Dignas de mencionarse son las tesis de: Alberto Campero

36 *Ibidem.*
37 *Ibidem.*
38 En el folleto "La Escuela Libre de Derecho", cit. y en el volumen "La Escuela Libre de Derecho, XL Aniversario", cit., respectivamente.
39 Cfr. "La Escuela Libre de Derecho. XL Aniversario", cit., pág. 25.
40 *Vid.* Nota 2.
41 *Vid.* nota 39 y el folleto "La Escuela Libre de Derecho", cit., pág. 8.
42 Cfr. "La Escuela Libre de Derecho. XL Aniversario", cit., pág. 26.
43 Cfr. Velasco, Gustavo R., presentación, en Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 1, n. 1, primavera 1977.
44 *Ibidem.*

—El Derecho—, Baldomero Urtusástegui Guerra —El Artículo 16 Constitucional—, Carlos Díaz Dufoo Jr. —Una Teoría de Von Ihering—, Luis Mimiaga —Historia de la Propiedad Territorial en México—, Francisco M. Castañeda —Proyecto de Ley del Trabajo y Mejoramiento Obrero—, José Esquivel Pren —La Ley Agraria de 6 de enero de 1915—, Ignacio Vallarta Bustos —Casación Descentralizada—, José Ángel Ceniceros —El Derecho Penal de la Rusia Bolchevique— y Francisco Javier Gaxiola Jr. —El Juicio Constitucional por Invasión de Jurisdicciones—. De 1914 a 1921 aparecieron artículos de los juristas: Jacinto Pallares, Demetrio Sodi, Juesto Sierra, Agustín Rodríguez y Enrique Martínez Sobral. A partir de la última fecha son más numerosos los trabajos de profesores y otros juristas, encontrándose algunos "no sólo de gran valor, sino de interés permanente", observa don Gustavo R. Velasco,[45] quien menciona entre los que todavía hoy pueden consultarse con provecho: del licenciado Miguel S. Macedo —El Sistema de la Constitución de 1917 sobre Propiedad del Petróleo—, de Fernando González Roa —El Régimen Constitucional del Subsuelo—, del profesor Pedro Pacheco —Bases Fundamentales para la Reforma del Enjuiciamiento Civil— y del licenciado Trinidad García —Las zonas Federales—; cita el instructivo Programa del Derecho Penal del maestro Macedo, las Historias Sinópticas, del Derecho Civil por don Antonio Gómez Palacio, del Derecho Mercantil por don Pedro Lascuráin, del Derecho Penal en que de nuevo aparece Macedo, y del Derecho Constitucional por don Emilio Rabasa, y el documento sobre 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; y comenta que 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 que se fundó.

4.4.1.1.2 Del *Boletín Jurídico Bibliográfico de la Escuela Libre de Derecho* se nos informa:

> Desde el 15 de junio de 1940 hasta el 15 de julio de 1943, en que se interrumpe la publicación por la escasez de papel en la postguerra, se publicó el Boletín Jurídico Bibliográfico que difundió en México y en toda la América, el conocimiento de las principales fuentes de investigación jurídica y la aparición de los nuevos libros de derecho, y que ha servido a la Escuela para relacionarla con diversas instituciones y Universidades de América.[46]

45 *Ibidem.*

46 "La Escuela Libre de Derecho", cit., págs. 9 y 10.

Esta publicación se debió al empeño del Rector Fernández del Castillo,[47] fue dirigida por don Felipe Gómez Mont y en febrero de 1942 tenía como colaboradores a: don David Casares Nicolín, don Enrique Gallard, don Fernando Sodi Pallares, don José Melgar, don Carlos A. Cabanillas, don Fernando G. Arce, don Rodolfo Carballido, don Gustavo Serrano M., don Alfonso Orozco Lomelí, don José Becerra Bautista, don José Cándano, don Alfonso Moreyra, don Víctor Manuel Ortega, don Tomás O'Gorman, don César A. Izaguirre, don Francisco Zermeño, don José Arce y C. y don Guillermo Cárdenas.[48]

4.4.1.1.3 Otras publicaciones hubo de la Sociedad de Alumnos, pero dedicadas, más que a la difusión de la cultura jurídica, a la información general de las actividades de la ELD.

4.4.1.2 Libros

4.4.1.2.1 En 1924 publicó la ELD una traducción de la obra de Stephen Leacock, *Elementos de Ciencia Política,* —México, Imprenta Victoria, 1924, 367, p.—, para servir de texto por aquella época en la clase respectiva.[49]

4.4.1.2.2 Serie A

Publicóse como resultado de la invitación que formuló a catedráticos y excatedráticos la Comisión de Maestros designada para preparar la celebración del XXV Aniversario de la ELD,[50] pidiéndoles trabajos originales, inéditos y con los caracteres de todo estudio científico.[51]

La serie, magníficamente prologada por don Germán Fernández del Castillo, está integrada por ocho volúmenes, de los que el primero, el quinto y el séptimo corresponden a los Apuntes para la Historia del Derecho en México, por don Toribio Esquivel Obregón (Polis, 1937 y 1938; Publicidad y Ediciones, 1943);[52] el segundo, a la Breve Historia

47 Velasco, Gustavo R., presentación, cit.

48 Cfr. Boletín Jurídico Bibliográfico de la Escuela Libre de Derecho, publicación mensual, año II, n. 21 (feb. 15, 1942), contraportada.

49 "La Escuela Libre de Derecho", cit., pág. 9.

50 Dicha Comisión estuvo formada por don Pedro Lascuráin, don Luis R. Lagos, don Toribio Esquivel Obregón, don Manuel Herrera Lasso y don Germán Fernández del Castillo, como aparece en el Directorio publicado en el folleto "Acuerdos para celebrar el vigésimo quinto aniversario de su fundación que tendrá lugar el 24 de julio de 1937. Temas para los trabajos jurídicos de los ex alumnos", México, Escuela Libre de Derecho, 1936, pág. 3.

51 Cfr. Acuerdos, cit., pág. 8.

52 Fuera de la serie, el autor publicó un cuarto volumen de su obra monumental (México, Polis, 1948). *Vid.* Fix-Zamudio, Héctor y Eugenio Hurtado Márquez, El De-

de las Divisiones Territoriales, de Edmundo O'Gorman, México y sus Constituciones, de Felipe Tena Ramírez, y el Sobreseimiento de los Amparos Administrativos en Materia Fiscal, de M. G. Villers (Polis, 1937); el tercero, a los estudios de Joaquín Márquez Montiel sobre Posibilidades de Algunos Sistemas Sociales y Políticos como Regímenes de Gobierno para México, de Carlos Roel sobre los Nuevos Sistemas Político-Económicos. Fascismo y Bolchevismo, de Emilio Guzmán Tagle sobre Los Actos de Administraciones Usurpadoras ante el Derecho Internacional y de Gustavo R. Velasco sobre El Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración (Polis, 1938); el cuarto, a los estudios de Eduardo Trigueros Saravia sobre la Evolución Doctrinal del Derecho Internacional Privado, de Antonio Gómez Robledo sobre Los Convenios de Bucareli ante el Derecho Internacional y de Francisco L. de la Barra sobre Algunas Consideraciones Acerca de la Historia Diplomática de México (Polis, 1938); el sexto, a los estudios de Derecho Penal: de Luis Farías Angulo, Observaciones al Proyecto del Nuevo Código Penal para el Estado de Chiapas, de Antonio Vera Guillén, Capacidad Penal de los Alienados, de Diódoro Siller, La Responsabilidad Penal de las Personas Morales, de José Soto Borja, La Seducción como elemento constitutivo del Rapto, de Antonio Ponce Lagos, Penalidad en materia de trabajo, de Antonio Fernández del Castillo, Caso médico-legal de simulación; a dos de derecho industrial: Causas de la ruptura del contrato de trabajo y acciones que de ella nacen, por Lázaro Martínez G. C., y De los Artículos 269 y 170 de la Ley del Trabajo, sobre declaración de existencia o inexistencia legal de un movimiento de huelga, por Fernando Illanes Ramos, y a uno de sociología: Estudio sobre la definición de Sociología, por Mariano Alcocer (Polis, 1941); y el octavo, al Curso de Derecho Penal Mexicano –Parte especial: Delitos en particular– por don Antonio de P. Moreno (Editorial Jus, 1944).

4.4.1.2.3 Serie B

Integrada por estudios monográficos y obras de carácter general, fue publicada en siete volúmenes para proveer a los alumnos de textos sobre algunas materias de la carrera y conmemorar –con el sexto volumen en dos tomos– el XXX Aniversario de la Escuela.

Contiene: La Nacionalidad Mexicana. Notas para el estudio del derecho internacional privado, por Eduardo Trigueros Saravia (Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, 1940);[53] Estudios de Derecho Constitucional, por Manuel Herrera y Lasso (Polis, 1940);[54] El Derecho Penal en México, por Ricardo M. Abarca (Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, 1941); Apuntes para la Historia del Origen y Desenvolvimiento del Regio Patronato Indiano hasta 1857, por Jesús García Gutiérrez (Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, 1941); Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano, por Juan José González Bustamante (Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, 1941); Derecho Constitucional Mexicano, por Felipe Tena Ramírez (Editorial Jus, 1944);[55] y para celebrar el XXX Aniversario de la Escuela se editó como volumen VI y en dos tomos la Evolución del Derecho Mexicano (1912-1942) con los siguientes estudios en el I tomo: El Medio Social Mexicano, por Manuel Herrera y Lasso; Derecho Constitucional, por Felipe Tena Ramírez; Derecho Administrativo, por Gustavo R. Velasco; Derecho Internacional Público, por Ernesto Enríquez Jr.; Derecho Internacional Privado, por Guillermo Gallardo Vázquez; Régimen Agrario, por Francisco Vázquez Pérez; Derecho Obrero, por Antonio Fernández del Castillo; Derecho Penal, por José Ángel Ceniceros; y en el II tomo: Derecho Procesar Penal, por Macedonio Uribe; Derecho Civil, por Pablo Macedo; Procedimientos Civiles, por Francisco Sordo Noriega; Derecho Mercantil, por Manuel G. Escobedo; Evolución de la Abogacía, por Manuel de Medina Baeza; Cultura Jurídica, por Eduardo Trigueros Saravia; y Evolución General de las Teorías, por Germán Fernández del Castillo (Editorial Jus, 1943).

4.4.2 Participación en congresos

Destaca la brillante participación que tuvieron varios maestros de la ELD en el *Segundo Congreso Jurídico Nacional,* celebrado en la Ciudad de México a fines de septiembre y principios de octubre de 1922.

Por sus trabajos leídos o por el desempeño de comisiones, se distinguieron los rectores: don Miguel S. Macedo, don Emilio Rabasa y don Pedro Lascuráin; y los profesores: don Luis R. Lagos, Rafael y Agustín Santamarina, Ricardo Guzmán, Nicanor y José M. Gurría, Pedro Pacheco, Ignacio Burgoa, Manuel Herrera y Lasso, y otros.[56]

4.4.3 Conferencias

Tradicionalmente la Junta Directiva promueve año con año conferencias aisladas o en serie, a cargo de distinguidos jurisconsultos de México o del extranjero.

recho, en Las Humanidades en México, 1950-1951, México, UNAM, 1978, pág. 3330. nota 197.

[53] Don Eduardo Trigueros Saravia, autor de magníficos estudios especiales y monográficos sobre derecho internacional privado, es el iniciador del análisis de la doctrina moderna sobre este sector de la ciencia jurídica. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Eugenio Hurtado Márquez, *op. cit.*, pág. 329.

[54] Son clásicos en materia constitucional los estudios de don Manuel Herrera y Lasso. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Eugenio Hurtado Márquez, *op. cit.*, pág. 312.

[55] *Devino* libro clásico en la materia; ch. Fix-Zamudio, Héctor y Eugenio Hurtado Márquez, *op. cit.*, pág. 311 y 315.

[56] Cfr. La Celebración del Segundo Congreso Jurídico Nacional, en RJELD, 2a. época. T. I. núms. 16 a 18 (oct. a dic. 1922): 469 y 470.

Excepcionalmente brillantes fueron las series de conferencias organizadas con motivo de los aniversarios XXV, XXX, y XXXV de la Escuela.[57] Las del XXX, fueron publicadas como volumen VI, en dos tomos, de la Serie B de Libros (4.4.1.2.2).

4.5 *Resultados del periodo*

Refiriéndose ahora a los exalumnos, séanos permitido insertar aquí un texto escrito con motivo del XXXV Aniversario de la ELD:

> ...desde la fundación de la Escuela a la fecha, han sido acogidos con honor por la sociedad mexicana en general y por el Estado, pues se han destacado siempre por su buena preparación jurídica, por su amor a la libertad, por su generosidad en el trabajo y su honestidad general, pues son los principios fundamentales que se les inculcan en nuestra Institución, la cual encabeza todos sus títulos con el siguiente lema: *"jus neque inflecti gratia, neque perfringi potentia, neque adulterari pecunia debet"*.
>
> El Foro, en sus diversas ramas, como la postulancia, la judicatura y los puestos administrativos, en todas las especialidades jurídicas y otras actividades conexas, como la política, la diplomacia y el Magisterio, han tenido siempre entre sus componentes más destacados, a ex-alumnos de la Escuela incluyendo los elevados cargos de Presidente de la República, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Procuradores de la República, del Distrito Federal y de los Estados, Senadores y Diputados de la Federación y de las Legislaturas Locales, Gobernadores, Magistrados y Jueces de los Tribunales Federales, del Distrito, de los Estados y de los Territorios, consultores jurídicos de la administración pública, Embajadores y Ministros ante los Gobiernos Extranjeros, Catedráticos en las Escuelas de Derecho, autores de tratados jurídicos, funcionarios de las Asociaciones y Colegios de Abogados, oradores eminentes y patronos de los intereses más respetados, públicos y privados, y en los casos jurídicos más delicados.[58]

5. *CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL PERÍODO 1950-1980*

En acatamiento a disposiciones legales vigentes que —como hemos visto (2)— imponen a los profesores el deber de enseñar a investigar en la materia que imparten y a todos los alumnos la obligación de ejecutar los trabajos encomendados en relación con la materia que cursan, con-

[57] Cfr. La Escuela Libre de Derecho. XL Aniversario, cit., pág. 23.
[58] La Escuela Libre de Derecho, cit., pág. 11.

tinúa el ejercicio investigatorio —puro y aplicado— a las funciones docentes-discentes pero ahora vigorosamente fortalecido mediante el sistema de seminarios y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Se incrementan la biblioteca y la hemeroteca. Las labores difusoras realízanse también mediante publicaciones, conferencias, aisladas o en serie. Se fomentan las relaciones académicas con otras escuelas y facultades de derecho, y la ELD sigue produciendo óptimos frutos en bien de la sociedad, que absorbe los servicios de sus egresados.

5.1 *Adiestramiento y ejercicio de la investigación*

5.1.1 Antes de proceder a la presentación de algunos testimonios documentales sobre el adiestramiento y ejercicios de la investigación en la ELD durante este periodo, permítasenos recordar al respecto los elevados conceptos del Rector don Gustavo R. Velasco:

> ...Para mí, el papel fundamental del educador sobre todo en un nivel superior en que la enseñanza ya no tiene que ser dogmática, es incitar a estudiar y a pensar. Ni duda cabe de que el profesor debe ordenar el estudio, aportar elementos a él, imprimirle seriedad y altura, exigir que se haga un esfuerzo y que se alcancen ciertos resultados, pero, repito, lo decisivo es la reacción que logre despertar en el alumno. Más que por lo que se enseñe, por lo que se transmita de conocimientos, el éxito o fracaso de la educación debe medirse por la convicción que se cree en el alumno de que el tema a estudio es importante, inclusive tan importante que hay que consagrarse a él; por la curiosidad, en el sentido primario de la palabra, que viene de su raíz *cura,* de cuidado o preocupación, y el interés que se consiga provocar, encender en él; finalmente, por el resultado, es decir, por la decisión de estudiar, de investigar, de reflexionar, y por el trabajo efectivo que desarrolle.
>
> Incitar es, pues, el papel del profesor, responder, el del alumno. La incitación puede dejar que desear: los conocimientos que tratamos de transmitir ser incompletos, hasta deficientes, nuestra exposición poco elocuente. Nada de esto importará si el material a que nos dirigimos es de buena clase, si está presto a interesarse, a entusiasmarse, como la yesca está lista para encenderse, aunque las chispas que caigan sobre ella sean pocas y débiles.[59]

5.1.2 En relación al régimen general de la ELD, en el volumen dedicado a su XL Aniversario leemos:

[59] Discurso en el banquete celebrado en julio de 1960, en el volumen "Al servicio...", cit., pág. 53.

...Además, los alumnos tienen obligación de ejecutar trabajos escritos o de otra clase relacionados con el estudio que hacen, que les encomienden los profesores de las materias del curso o de los seminarios, en los casos en que la asistencia a éstos sea obligatoria.[60]

5.1.3 Don Carlos Quintero, alumno, señalaba en la apertura del curso lectivo de 1956:

...la formación de la Escuela es una verdadera educación, pues no se limita a proporcionar la parte de la cultura y del conocimiento de la ciencia necesarios para poder acreditar ante la sociedad la competencia suficiente para ejercer la defensa del dercho, sino que extiende su labor pedagógica al carácter y a la personalidad del estudiante, moldeándolo y formándole el criterio necesario para que esa competencia profesional que proporciona se ejerza como es debido.[61]

5.1.4 Don Gustavo R. Velasco, alumno, profesor, Rector en 1944 y de 1955 a 1964 y actualmente Rector Honorario, en diversas ocasiones trató sobre varios temas relacionados con el objeto exclusivo de la ELD:

En julio de 1955, refiriéndose a los fundadores comentaba:

...Dando a México un ejemplo extraordinario si no es que único, demostraron que eran capaces de asociarse en una empresa que interesaba a todos y de subordinar a ella sus diferencias ideológicas y sus querellas de partido. Con esta actitud proporcionaron al país, desunido a veces hasta la traición, convulso por las pasiones, un centro de serena discusión y estudio, en donde pueden encontrarse todos los pareceres y depurarse todas las ideas, todas menos las que nieguen la misión de la Escuela que es enseñar, su objeto que es el derecho, o su ambiente que es la libertad, donde puedan concurrir, digo, todas las tendencias, dentro del respeto que recíprocamente nos tenemos y dentro de la convicción que abrigamos de que todos obramos de buena fe.[62]

60 La Escuela Libre de Derecho. XL Aniversario, cit., pág. 29.

61 Cfr. Discurso pronunciado por el alumno Carlos Quintero, en el folleto "Homenaje de la Escuela Libre de Derecho a la memoria del maestro Eduardo Trigueros Saravia con motivo del primer aniversario de su fallecimiento". Sobretiro de la Revista "El Foro", núms. 11-12, correspondientes a enero-junio de 1956, México, 1956, pág. 8.

62 Discurso pronunciado en el Banquete tradicional de la Escuela, celebrado en julio de 1955, en el volumen "Al servicio...", cit., pág. 11.

Acerca del método de don Eduardo Trigueros Saravia —alumno, profesor, Rector— observaba:

...En la cátedra demostró desde un principio esas cualidades que se puede decir que eran su distintivo como profesor: laboriosidad, agudeza de percepción, rigor intelectual. Trigueros no toleraba lo que los norteamericanos llaman "loose thinking", es decir, la pereza mental, la chabacanería. Por eso su método favorito, por cierto tan personal que resulta muy difícil de imitar con buen éxito, consistía en proponer problemas a sus alumnos, en obligarlos a pensar, en criticar sus soluciones y así llevarlos a la que él estimaba la buena doctrina. No hay duda de que era exigente; pero lo era en primer lugar consigo mismo, y nunca he oído decir que fuera injusto. En cambio, el alumno que respondía la incitación del maestro podía estar seguro de su simpatía y su ayuda: prueba de ello son los muchos discípulos que formó y los amigos aún más numerosos que dejó entre quienes pasaron por su clase y que lo recuerdan con admiración y sincero afecto.[63]

Sobre el espíritu que debe acompañar a la enseñanza, al estudio y a la investigación decía:

...En la Escuela tenemos muchas tradiciones, pero una de las más constantes y más hondas es que la ciencia que enseñamos no es una ciencia triste, lúgubre, sino alegre y vital. El derecho no es una disciplina melancólica; tampoco la Escuela es un claustro oscuro y medieval. Y si algo deja que desear, cambiémoslo. No sé quién dijo que la alegría no está en las cosas sino en nosotros mismos. Entonces, hagamos que la alegría irradie de nosotros y que modifique todo aquello que se le oponga.

Nada de lo anterior quiere decir que yo aconseje que tomen ustedes sus tareas con levedad, con frivolidad. La vida, dice un poema inglés, es seria, la vida es una realidad. Pero seriedad no es sinónimo de tristeza. Debemos tener seriedad de propósito, seriedad en la acción, constancia, responsabilidad. Nada de esto está reñido con la alegría. Por el contrario será más hacedero, mientras mayor sea nuestro equilibrio interno, mayor nuestra plenitud vital.

Mi exhortación casi equivale a esta otra: sed jóvenes. Pues juventud y alegría, salvo en el romanticismo del siglo XIX, son hermanas gemelas. Tampoco pienso que la alegría deba ser patrimonio exclusivo de la junventud, sino característica de toda la vida. Pero no

63 *Idem.*, Discurso pronunciado en el Homenaje al licenciado Eduardo Trigueros Saravia, el 13 de febrero de 1956 en el folleto "Homenaje...", cit., págs. 27 y 28 y en el volumen "Al Servicio...", cit., págs. 20 y 21.

hay duda de que no existe época en que sea más fácil ser feliz, que durante la juventud, cuando todavía no aparecen los achaques, cuando cada experiencia es nueva y cada problema un descubrimiento. Tiene pues, razón el himno de la Universidad de Heidelberg cuando dice: *Gaudeamus igitur, juvenes dum sumus.*[64]

En torno a la misión de la ELD y su cumplimiento, manifestaba:

...La Escuela Libre de Derecho no ha envejecido, decía yo el año pasado, porque posee una misión que realizar en el México de nuestros días, tan diferente del que la vio nacer y observó sus primeros pasos, y porque su tarea la sigue cumpliendo con eficacia y distinción. La necesidad social a que la Escuela responde es tan grande, tal vez más grande en las nuevas circunstancias por que hoy atravesamos, que en el México de Madero y los primeros años de la Revolución.

...Me satisface declarar que creo que la idea de la Escuela Libre de Derecho, la concepción, el proyecto de acción que ha ofrecido a nuestro país, continúan siendo sugestivos para las nuevas generaciones. Citaré dos hechos para apoyar mi creencia. No solamente no tenemos dificultad para reclutar nuevos alumnos, sino que cada año rechazamos 50, 60 o más solicitudes por falta de cupo. Además, pienso que si no se presentan más solicitudes es porque nuestros requisitos de admisión y lo que se sabe de la manera de ser y funcionar de la Escuela operan una selección previa.

Voy al otro hecho. Los últimos grupos no son inferiores en calidad, a los que los han precedido. Tanto debido a conocimiento directo como por noticias que tengo, pienso inclusive que en estos años se ha manifestado una tendencia a atraer elementos mejores, más aptos y preparados, sobre todo más dispuestos a dedicarse y desarrollar un esfuerzo. El lunes próximo, por primera vez en nuestra historia, otorgaremos una medalla de oro a un estudiante que obtuvo la calificación de superior en todas las materias. A esa meta tendimos muchos, y los nombres de Vázquez Pérez, Javier Gaxiola, Soto Sobreyra, Sánchez Medal, Hanhausen son unos pocos de los que se recuerdan en la Escuela por haberse aproximado a ella. ¿No es una señal de superación, no constituye una prueba de que la Escuela no ha perdido su poder sugestivo, el hecho de que por fin haya habido un alumno que la alcanzara?

Como se desprende de mis ejemplos, tras de atraer a buenos elementos, a buenos candidatos, es indispensable que se consiga que trabajen, que se conviertan en buenos estudiantes. De los alumnos,

[64] *Idem.*, Discurso en el banquete celebrado en julio de 1958, en el vol. "Al servicio...", cit., págs. 43 y 44.

le dije a Hernández Romo en el brillante examen con que coronó su carrera, depende el que este centro de estudios sea una gran escuela de derecho. Y no porque los profesores no tengamos una función, muy importante y muy difícil que desempeñar.[65]

5.1.5 Don Felipe Tena Ramírez —exalumno y excatedrático— señalaba:

...Al cumplir medio siglo de perseverante, de silenciosa labor en servicio de la patria, esta Escuela tiene derecho a que se le reconozca un lugar en la historia de la patria.

...La Escuela es libre, porque ahora como entonces está desasida de "todo fin político o credo religioso", según las palabras de su estatuto. Es libre, porque ni siquiera a un propósito de lucro está subordinada, pues vive de la generosidad de sus profesores, que nunca han recibido otra compensación que el honor de servirla.

Esas dos emancipaciones —la ideológica y la económica— condicionan y hacen posible la suprema libertad que es la razón de ser de la Escuela, la que explica su nombre y justifica su existencia: la libertad que se resuelve en tolerancia.[66]

5.1.6 En ocasión del Sexagésimo Aniversario de la ELD, escribíase:

...Peregrina durante sesenta años, ha logrado una meta más, en sus propósitos de servir a la ciudadanía mexicana y encontrar un asiento que, esperamos sea definitivo en su nuevo y funcional edificio, en el que se han previsto las posibilidades de crecimiento, limitadas, sin embargo, pues al propósito de nuestra institución es mejorar la calidad de su enseñanza, y no la cantidad de su alumnado.

...La nueva Escuela cuenta 13 Aulas y con cubículos con capacidad para 22 alumnos que se dedicarán a la investigación jurídica y a los seminarios, otra de las metas que consideramos indispensable para mejorar la calidad de nuestra enseñanza, y lograr la más sólida preparación de nuestros egresados.[67]

5.1.7 Don Raúl F. Cárdenas, profesor y Rector, instaba:

...La conjunción de tantos esfuerzos, la suma de voluntades, el trabajo, la simpatía, la generosidad de tantos amigos, alumnos y

[65] *Idem.*, Discurso en el banquete celebrado en julio de 1960, en el vol. "Al servicio...", cit., págs. 51 a 53.

[66] Discurso pronunciado por el señor licenciado don Felipe Tena Ramírez, en el vol. *Discursos pronunciados con motivo de su quincuagésimo aniversario 1912-1962*, ELD, México, 1962.

[67] Cfr. el folleto "Sexagésimo aniversario. Escuela Libre de Derecho 1912-1972, México, pág. 3.

exalumnos de esta Casa de Estudios, nos obligan a reiterar una vez más, el compromiso que adquirimos al fundar la Escuela, de responder a la confianza que la sociedad nos ha depositado, renovando empeños, mejorando nuestras técnicas de enseñanza y haciendo honor al legado de nuestros fundadores.[68]

5.1.8 Don Julio Sánchez Vargas, exalumno, señalaba:

...El sexagésimo aniversario de la fundación de la Escuela merecería, por sí mismo, atención preferente. Empero, el hecho suplementario de inaugurar solemnemente su nueva casa, significa la renovación de un propósito: luchar esmeradamente por la enseñanza del Derecho para llegar a la justicia, en un ambiente de libertad; y significa también, la renovación de una promesa: seguir trabajando sin desmayo para que el prestigio de nuestra Alma Mater se mantenga incólume.

...La inauguración de hoy, representa una aportación al esfuerzo educativo en el que todos los sectores estamos comprometidos y es motivo, además, de regocijo justificado porque significa, en cierto modo, el reconocimiento de un deber, cumplido indudablemente con largueza, el de unir acción y voluntades animadas del mismo ideal: mejorar las condiciones materiales y académicas de la educación superior.[69]

5.1.9 Don Luis Morones, alumno, comentaba:

...Han transcurrido 60 años de vida ininterrumpida, continuamos con los directrices de progreso, cumplimos también con los principios básicos de nuestra Escuela, uno de estos principios es el respeto mutuo entre maestro y alumno; no es redundante reconocer que los objetivos alcanzados y por superar se deben a esa comunicación entre maestros y alumnos.[70]

5.1.10 Don Francisco García Jimeno, primer Vocal de la Junta Directiva y profesor de Derecho Civil —posteriormente Rector— puntualizaba:

...Nuestra Escuela, al través de sus sesenta años de existencia, jamás ha sostenido tesis ni programas dogmáticamente rutinarios. No

68 Cfr. Discurso al público asistente a la inauguración del nuevo local de la Escuela, en el folleto "Sexagésimo Aniversario...", cit., pág. 15.

69 Cfr. Discurso pronunciado en representación del señor Presidente de la República, en el folleto "Sexagésimo Aniversario...", cit. pág. 21.

70 Cfr. Discurso del Presidente de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho, en el folleto "Sexagésimo Aniversario...", cit., pág. 26.

vegeta con la mirada vuelta hacia un pasado anquilosante, sino que ha vivido animada siempre de un recio ímpetu propulsivo encaminado a la investigación científica y su profesorado puede enorgullecerse con legitimidad, de impartir sus cátedras con arreglo a las más modernas corrientes de la ciencia jurídica. Las posturas cerradamente negativas y la indiscriminada resistencia a nuevos idearios, no han tenido, ni tienen, cobijo en los claustros de la Escuela Libre de Derecho.[71]

5.1.11 Don José Luis de la Peza, Rector Interino, precisaba:

La Escuela Libre de Derecho como institución de estudios superiores, tiene como objetivos fundamentales las tres actividades clásicas inherentes a las de su tipo, esto es la enseñanza, la investigación y la difusión del derecho.

Para la mejor realización de las dos últimas actividades mencionadas, se creó desde hace varios años el Instituto de Investigaciones Jurídicas que ahora presenta el segundo número de su revista, como fruto de la labor de destacados profesionistas especializados en distintas ramas del Derecho, realizada durante el último año...[72]

La investigación puede definirse como la búsqueda de una solución a un problema; concepto que aplicado al Derecho, consiste en encontrar respuestas a cuestiones que plantea el ejercicio diario de la profesión, la promulgación de nuevas disposiciones, o el deseo de profundizar el análisis y crítica de un tema...

Siendo la divulgación parte importante del continuo proceso de evolución de la ciencia, el Instituto de Investigaciones de la Escuela Libre de Derecho la ha señalado como uno de sus objetivos...[73]

5.2 *El sistema de seminarios*

5.2.1 *Sus antecedentes en la ELD*

Precursores de los seminarios en la ELD fueron —llamadas con acepción específica— las cátedras de los maestros adjuntos. Creadas por la Junta General de Profesores el 4 de febrero de 1949, sus funciones fueron señaladas por la Junta Directiva el 23 de septiembre del mismo año, pudiendo sintetizarse en la siguiente forma: 1) Hacer leer en clase la ley,

71 Cfr. Discurso del Primer Vocal de la Junta Directiva de la Escuela Libre de Derecho, en el folleto "Sexagésimo Aniversario...". cit., pág. 28.

72 En la presentación del núm. 2 de la Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 2, México, 1978, pág. 7.

73 En la presentación del núm. 2 de la Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 3, México, 1979, pág. 6.

la jurisprudencia y la doctrina, por su orden, sobre las materias que el titular vaya a explicar en fecha próxima; 2) Si en esa preparación los adjuntos se anticipan a los titulares, señalarán a los alumnos temas de desarrollo por escrito, que no excederán de cuatro páginas y serán leídos y discutidos en clase; 3) En materias que no fueren propias del derecho mexicano, los adjuntos harán leer la doctrina general; y los trabajos que encomienden a los alumnos serán preferentemente sobre su aplicación a problemas nacionales; así, ejemplificando con un caso concreto y citando textualmente el acuerdo de la Junta Directiva, en Teoría General del Estado –que profesaba desde 1943 don David Casares Nicolín y en 1949 como su adjunto don Genaro María González– habría de darse preferencia al "funcionamiento de los partidos políticos y los sistemas electorales", en lo que la ELD se anticipaba a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (D.O. 30-XII-77), como nos lo hacía observar a últimas fechas el mencionado maestro don Genaro María González.

5.2. *Instauración y naturaleza de los seminarios*

En el curso lectivo de 1950 implantó la ELD el sistema de seminarios coordinándolos con cada uno de los cinco años de la carrera y estableciéndolos como

> ...centros de estudios e investigaciones, individuales y colectivas, bajo la dirección de profesores que asisten a los estudiantes en la ejecución de investigaciones concretas, tales como índices de leyes o ejecutorias, concordancias o antecedentes de preceptos, preparación de escritos, monografías, etc.[74]

5.2.3 *Régimen de los seminarios*

El plan general y la coordinación de los trabajos de seminarios estarían a cargo de un director y de un subdirector de seminarios.[75] y habría un profesor, para cada año de la carrera, el cual atendería la formulación de los trabajos señalados distributivamente en el Programa de Seminarios.

Libres en un principio, devinieron "obligatorios gradualmente a partir de 1952".[76] El alumno don Carlos Quintero describe esta transformación al referirse a la obra del Rector Eduardo Trigueros Saravia en los siguientes términos:

74 Cfr. "La Escuela Libre de Derecho. XL Aniversario", cit., pág. 23.

75 *Ibidem.*

76 Velasco, Gustavo R., Discurso pronunciado en el homenaje al licenciado Eduardo Trigueros Saravia, el 13 de febrero de 1956, en el folleto "Homenaje...", cit., pág. 31 y en el volumen "Al servicio...", cit., pág. 25.

> Muchas y muy variadas fueron las medidas que tomó en bien del alumnado, pues era su constante preocupación nuestro mejoramiento, y es aquí en donde lo conocimos y en donde aprendidos a quererlo. Sin embargo, hay una de ellas, idea suya sobre todo en la forma de su realización en donde mejor se dibuja su carácter y su personalidad: Los Seminarios se habían instituido en la Escuela con el fin de que los alumnos hicieran un trabajo anual sobre un tema relacionado con alguna de las materias que cursaran; sin embargo, y a pesar del visible provecho que este trabajo traía en la preparación del estudiante, los seminarios eran mirados con indiferencia y su existencia era raquítica; la Directiva, que veía con pena el desgano de los alumnos, se esforzó en destruirlo por medio del mejoramiento de los programas, presentando más atractivos los temas a desarrollar, pero los estudiantes no respondieron a ese estímulo. La única solución era establecerlos como obligatorios por medio de una sanción efectiva por el caso del incumplimiento; la sanción pronto se encontró: no presentaría exámenes aquel que no cumpliera con el trabajo ordenado en el seminario respectivo; sin embargo, no se decidía él a tomar esta medida por la probable reacción de desagrado con que se recibiría por los alumnos acostumbrados ya a la no obligatoriedad del trabajo. Aquí fue donde surgió la inteligencia y la diplomacia del Rector: No se impondría como obligatorio a aquellos alumnos que lo habían conocido como potestativo para no restringir, podríamos decir, la esfera de sus derechos, establecidos en virtud de la costumbre; sólo lo sería para los alumnos del primer año que, como es natural, no conocían esa situación y, además, verían, como una más entre las múltiples novedades que trae consigo el iniciar una carrera, la obligación de realizar el trabajo de Seminario y paulatinamente, conforme se ascendiera en la carrera, iría siendo obligatorio hasta que al cabo de cinco años lo fuera en toda la Escuela. Así se hizo y es este el quinto año que ya el Lic. Trigueros no alcanzó a ver.
>
> Sin embargo, y a pesar de que la forma de implantar esta medida era suficiente para que no pudiera surgir ningún descontento, el Lic. Trigueros no se conformó con ello, sino que aprovechando sus relaciones particulares obtuvo que el Banco Nacional de México, S. A., otorgara un premio anual en efectivo por la suma de mil pesos para el mejor trabajo que se presentara en el Seminario de cada año. No sólo se preocupó porque los alumnos no vieran con desagrado esta medida sino que su celo lo llevó hasta querer que fuera recibida con entusiasmo.[77]

77 Cfr. Discurso pronunciado por el alumno Carlos Quintero. en el folleto "Homenaje...", cit., págs. 10 y 11.

Pese al magnífico propósito de hacer de los seminarios unidades académicas eficaces para los efectos de la investigación curricular, no en todos los años subsiguientes se mantuvo el mismo grado de obligatoriedad ni se llevó seminario en todos los cursos; tal situación se remedia a partir de 1974, año en que también se instaura el preseminario, y se hace todavía más firme y eficaz desde 1977 en que se prepara la reorganización del sistema de preseminario y seminarios, que culminará en 1982.

Como estímulos a la investigación, en 1951 se instituyeron premios anuales para tesis profesionales y trabajos de seminario. El Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, bajo cuyo patronato está la Escuela desde 1913,[78] selecciona anualmente la mejor tesis entre las que hayan resultado laureadas en el acto del examen profesional y otorga una medalla de oro a su autor; éste mismo recibe del Banco Nacional de México un premio de $5,000.00 en efectivo. La propia institución bancaria ofrece también un premio de $1,000.00 en efectivo a los autores del mejor trabajo de seminario en cada uno de los años escolares, seleccionados por los directores de los seminarios.[79]

Transcribimos en anexos el Programa de Seminarios que estaba vigente en 1952, para fines ilustrativos y comparativos.

Don Pablo Macedo fue el primer director de seminarios y los primeros profesores: don Genaro María González,[80] don Alberto G. Salceda, don Juan Murguía y de Palacio, don Porfirio Piña, don Ignacio Rea Chacón, don F. Javier Gaxiola Ochoa y don José Rosas Figueroa,[81] algunos de los cuales, como los maestros González, Salceda y Rea Chacón atenderían su seminario durante muchos años; vendrían después, según hemos averiguado en las listas de profesores que se conservan en la Secretaría de la Escuela, don Alejandro Corral, don Alfredo Borboa Reyes, don Manuel Núñez Santillán, don Miguel Ángel Hernández Romo, don Homero Herrera Orrantia, don Jesús Ángel Arrollo, don Humberto Ruiz Quiroz, don Jorge Gaxiola Jr., don Gabriel Larrea, don Roberto Sánchez Jasso, don Mauricio Oropeza Segura, don Carlos Sodi, don René Martínez Souvervielle, don Alonso Cuevas del Villar, don Esteban Maqueo, don Ignacio Soto Borja, don Luis Jara Vallejo, don Efraín Gómez Cuevas, don Federico Kunz Bolaños, don Francisco José Simón Conejos, don Jaime Malagón, doña Josette Serrato de García, don Fernando Alejandro Vázquez Pando, don Jaime Herrera, don Bernardo Fernández del Castillo, doña Ana de Jesús Jiménez de Santos, don Raúl Name

78 *Vid.* nota 1 y artículo 4o., del Estatuto Reformado de 4-5-1913.

79 Cfr. el volumen "La Escuela Libre de Derecho. XL Aniversario", cit., págs. 27 y 28.

80 Tuvimos a la vista el nombramiento que le extendió la Junta Directiva y por informes verbales del propio don Genaro María González nos enteramos que él atendió un seminario desde 1950.

81 Cfr. el volumen "La Escuela Libre de Derecho. XL Aniversario", cit., págs. 42 y 43.

Neme, don Jesús Yhmoff Cabrera, don Modesto Barragán, don Isidro Román Ayala, don Aurelio Núñez, don José Higinio Núñez y Bandera, don Roberto Núñez y Bandera, don Oscar Ubaldo Orozco Pérez, don Ismael Méndez Morales, don Carlos Sesma, don Ramiro González Sosa, don Roberto del Cueto, don Roberto Prado Valencia, don Pedro Reyes Colín, don Ildefonso Ledesma Uribe, don Rogelio Villanueva, don Luis Vera Vallejo, don Juan Valderrábano, don Ezequiel Albarrán López, don Emiliano González Saravia, don Jaime del Arenal Fenochio, don Carlos Muggenburg, don Ramón Concha Malo, don José Labardini, don Jorge Adame, don José Gómez Mont, don Manuel López Medina, don Emilio González de Castilla, don Lorenzo Fubert, don Ricardo Armas, don Rafael Mateos, don Carlos Loperena y don Rafael Estrada Sámano.

5.2.4 *Establecimiento del Preseminario*

En 1974, la Junta Directiva, presidida por el Rector don Raúl F. Cárdenas, acordó establecer el Preseminario en primer año, materia que comenzó a impartir doña Josette Serrato de García, Coordinadora de Seminarios y a quien sucedieron en la cátedra don Efraín Gómez Cuevas, don Emiliano González Saravia y don Ezequiel Albarrán, en los grupos A, B y C, durante los cursos 77-78 y 78-79.

Fue instaurado con carácter obligatorio, con una clase por semana y —como escribía la mencionada señora Serrato de García—[82] para dar a los alumnos

> ...los elementos y la técnica necesaria para poder realizar adecuadamente sus trabajos de investigación (Metodología General), proporcionándoseles a continuación los instrumentos especializados de la carrera que están estudiando (Metodología Jurídica)...

Para orientar al profesorado de preseminario y seminarios, doña Josette Serrato de García consiguió que don Ario Garza Mercado dictara una conferencia en la Escuela.

5.2.5 *Reforma de 1977*

5.2.5.1 A partir de 1977 cambiaría en parte el régimen de los seminarios. Continuarían siendo obligatorios; seguiría impartiéndose el Preseminario en el primer año de la carrera —en cada uno de los tres grupos—; pero en el segundo y tercer año se implantarían seminarios "de estudio" por cada una de las materias cursadas, pudiendo los alumnos inscribirse y laborar en el que libremente eligieren; en cuarto funcionarían seminarios

82 Cfr. "Tribuna", voz informativa del Comité Ejecutivo de la Sociedad de Alumnos", México, Escuela Libre de Derecho, Año 1. núm. 1 (oct. 18 de 1974), pág. 7.

los alumnos

"de investigación" para cada una de las materias, y en quinto se instaurarían seminarios "de tesis".

Para instrumentar la reforma, mediante la formulación de un plan adecuado y la selección, propuesta y atención al profesorado seminarístico, la Junta Directiva, presidida por el Rector Interino don José Luis de la Peza, acordó nombrar Coordinador de Seminarios a don Jorge Adame Goddard.

5.2.5.2 El nuevo Coordinador, con objeto de ensayar un sistema de seminarios que se propusiera a la Junta Directiva en un Plan General de Reorganización de Seminarios, dirigió un seminario piloto durante el año académico de 1977-1978 con dieciséis estudiantes del tercer año que habían reprobado la materia de Derecho Procesal Civil sobre el tema de "Los interdictos posesiorios en la legislación procesal mexicana del siglo XIX".

5.2.5.3 Don Jorge Adame Goddard, auxiliado por los investigadores: doña Laura Trigueros de Gómez del Campo, don Jaime del Arenal Fenochio y don Manuel López Medina, formuló un *Proyecto de Reorganización de los Seminarios de la Escuela Libre de Derecho* que sometido a la consideración de la Junta Directiva fue por ella aprobado en mayo de 1978, puesto en ejecución a partir del ciclo escolar de 1978-1979 y reformado en mayo de 1979. Los textos del *Proyecto de Reorganización* y del de sus *reformas y adiciones* van publicados en el Apéndice de este artículo por su trascendental importancia.

El *Proyecto* prevé la ejecución progresiva del plan de reorganización de los seminarios durante los cuatro años de los ciclos académicos de 1978 a 1981.

5.2.5.4 Hechos los preparativos necesarios para la instalación de los seis primeros seminarios "de estudio" –de casos sueltos– dedicados a los alumnos de segundo año, en el ciclo escolar de 1978-1979 funcionaron: el de Civil II –obligaciones– dirigido por don Carlos Muggenburg en el grupo A y por don Ramón Concha Malo en el B; de Procesal Civil –parte general–, por don José Labardini; de Penal –parte general–, por don José Gómez Mont; de Teoría del Estado, por don Jaime del Arenal Fenochio; y de Derecho Romano, por don Jorge Adame Goddard.

5.2.5.5 Durante el mismo ciclo escolar de 1978-1979 se organizaron también seminarios pilotos: uno, destinado a los alumnos de tercer año, que dirigiría don Jorge Adame Goddard sobre el tema de la *Restitutio in integrum*, no funcionó por falta de *quorum*; otro, para los alumnos de cuarto, fue atendido por don Manuel López Medina y versó acerca del *Régimen legal de los trabajadores al servicio de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios*; ambos seminarios tenían como objetivo dar luces sobre si los estudiantes de tercero y cuarto años están o no capacitados para trabajar sobre un problema determinado durante ocho meses y decidir en consecuencia el nivel en que habrían de instalarse los seminarios "de investigación". Doña Laura Trigueros de Gómez del Campo dirigió un seminario piloto "de tesis" a los alumnos de quinto año, con exposiciones sobre metodología y técnicas de la investigación jurídica, sugerencias de temas de tesis por medio de listas, consejos sobre la elección del tema y su desarrollo hasta la redacción final, ayuda individual y discusión del problema, etcétera; tan provechosa experiencia habría de repetirse asimismo durante el ciclo 1979-1980.

5.2.4.6 De acuerdo a lo previsto por el *Plan reformado*, en el año escolar de 1979-1980 funcionaron los seminarios "de estudio" tanto en segundo como en tercer año.

En aquél (5.2.4.4.), repitieron su dirección: Muggenburg –suplido unos meses por don Manuel López Medina en tres subgrgupos y luego sólo en uno de ellos–, Labardini y Gómez Mont; Concha Malo y del Arenal Fenochio fueron substituidos respectivamente por don Emilio González de Castilla y López Medina; y el seminario de Derecho Romano quedó desierto por falta de inscripción de alumnos.

En tercer año los seminarios "de estudio" fueron dirigidos: el de Civil III –contratos– por don Lorenzo Fubert; el de Mercantil, por don Ricardo Armas; el de Penal, por don Rafael Mateos; el de Procesal, por don Carlos Loperena; el de Constitucional, por don Rafael Estrada Sámano; y el de Laboral, que dirigiría don Luis Díaz Mirón, no se realizó por falta de inscripción de alumnos.

5.2.5.7 Los susodichos seminarios, tanto los de segundo año que funcionaron durante los ciclos 1978-1979 y 1979-1980 (5.2.4.4. y 5.2.4.6) como los de tercero en 1979-1980 (5.2.4.6) se desarrollaron normalmente, ajustados a la metodología, objetivos, constitución, funcionamiento y evaluación que se describen en los relativos documentos que van transcritos en el Apéndice de este artículo; y sus resultados fueron, en consecuencia, satisfactorios, como lo comprueban una encuesta que se practicó en 1979 entre los alumnos, que se transcribe en el Apéndice, y el testimonio de instructores y seminaristas.

5.2.5.8 El Preseminario de primer año –que había comenzado a funcionar en 1974 como queda dicho (5.2.3)– cobra mayor atención y vigor, pues a partir del ciclo académico de 1979-1980 será impartido tres veces por semana.

El de ese año escolar fue atendido por don Manuel López Medina, don Jorge Adame Goddard y don Jorge Pineda, en los grupos A, B y C, respectivamente.

Se desarrolló ajustado en todo a lo prescrito por el documento que en Apéndice va transcrito, relativo a la descripción de los objetivos, constitución, funcionamiento y sistema de evaluación del Preseminario.

Para la información en la "etapa expositiva", de octubre a diciembre de 1979, se recomendó a los alumnos que utilizaran, entre otros, el Manual de Técnica de la Investigación Jurídica, de Aníbal Bascuñán Valdés (Santiago de Chile, editorial Jurídica de Chile, 3a. edición, 1961), y la Antología de Estudios sobre la Investigación Jurídica, compilada por Jorge Witker y publicada en la Serie *Lecturas Universitarias* con el Número 29 (México, UNAM, 1978), por los excelentes trabajos que allí se publican.

La "etapa práctica" o de ejercitaciones, de enero a abril de 1980, dio oportunidad para que los alumnos realizaran una serie de actividades aplicativas del método enseñado en la "etapa expositiva", tales como redacción de fichas bibliográficas, elaboración de bibliografías, citas y reportes de bibliotecas, etcétera, exigiéndoseles la formulación de trabajos individuales o grupales sobre temas comunes a uno de los tres subgrupos o especiales para cada alumno. Además, se les encomendaron investigaciones sobre temas que, aparte de poder desarrollar a su nivel de estudiante de primer año, podrían serles de utilidad informativa; publicamos una relación temática en el Apéndice de este artículo.

5.3 *El Instituto de Investigaciones Jurídicas*

5.3.1 *Creación*

Por acuerdo de 8 de junio de 1973,[83] la Junta General de Profesores creó formalmente el Instituto de Investigaciones Jurídicas con el fin de vigorizar la investigación jurídica paraescolar y su difusión.

5.3.2 *Consejo Editorial y publicaciones*

Presto integróse un Consejo Editorial que prepararía la publicación de una Revista de Investigaciones Jurídicas, la cual hizo su aparición en la primavera de 1977 y ha venido publicándose anualmente llegando al número 4 que el lector tiene ahora en sus manos.

Los consejeros originarios fueron: don Roberto Núñez y Escalante, don Elisur Arteaga Nava, doña Josette Serrato de García L. y don Fauzi Hamdam Amad,[84] de quienes se alejó el primero, continuando los demás en sus funciones acompañados por don José A. González Fernández, don Eduardo de Ibarrola y don Javier Fernández del Castillo,[85] quien a partir del número 4 de la Revista fue reemplazado por doña Laura Trigueros de Gómez del Campo.

[83] Fuente: Libro de Actas de la Junta General de Profesores de la ELD.

[84] Cfr. Copyright de la Revista de Investigaciones Jurídicas, ELD, núm. 1, Año 1, primavera de 1977.

[85] Cfr. Copyright de la Revista de Investigaciones Jurídicas, ELD. núms. 2 a 4.

5.3.2.1 *Presentación de la Revista de Investigaciones Jurídicas*

Hizo la presentación del primer número de la Revista don Gustavo R. Velasco, Rector Honorario de la ELD, rememorando la antigua Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho y otras publicaciones posteriores. Los números dos y tres fueron reseñados por don José Luis de la Peza, Rector Interino, quien aludió a la creación del Instituto de Investigaciones Jurídicas y a sus fines así como al concepto de investigación y divulgación jurídicas.

5.3.2.2. *Colaboraciones del primer número*

En el primer número encontramos artículos de: don Antonio Carrillo Flores –La Responsabilidad del Estado en México–; don Juventino V. Castro –El fundamento humanístico de las garantías constitucionales–; don Roberto Núñez y Escalante –La influencia de Lerdo de Tejada en el restablecimiento del Senado–; don Elisur Arteaga Nava –Desaparición y restablecimiento del Senado en la Constitución de 1857–; doña Olga Islas de González Mariscal y don Sergio López Tirado –Exposición en el forum sobre problemas de inimputabilidad, celebrado en la Escuela Libre de Derecho el 26 de abril de 1975–, don Fauzi Hamdan Amad y don Elisur Arteaga Nava –Los empleados superiores de Hacienda en la Constitución y leyes secundarias–; don Luis A. Pazos De la Torre –El impuesto sobre la renta como elemento redistribuidor de riqueza–; don Eduardo de Ibarrola Nicolín –La nacionalización como concepto jurídico autónomo–; don Rogelio Villanueva C. –Aspectos de la ley federal de protección al consumidor–; y reseñas bibliográficas de doña Josette Serrato de García sobre las "Lecciones de Garantías y Amparo", de don Juventino V. Castro (México, Porrúa, 1974) y "Praxis para el desarrollo", de don Luis A. Pazos de la Torre.

5.3.2.3 *Colaboraciones del segundo número*

En el segundo número escribieron: don Jorge Barrera Graff –Responsabilidad del producto en el Derecho Mexicano–; don Juventino V. Castro –Las facultades de la Suprema Corte en materia electoral–; don Raúl F. Cárdenas –El abuso de confianza–; don Roberto Núñez y Escalante –La Claáusula Calvo en el Derecho Mexicano–; don Miguel Villoro Toranzo –Las vivencias de justicia de los derechos y deberes del individuo humano–; don F. Javier Gaxiola O. –Consideraciones sobre el reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta–; don Luis Ruiz Quiroz –El

contrato de seguro–; don José Luis de la Peza –El Fideicomiso en México–; don Emiliano González Saravia –Método jurídico, ciencia y virtud–; don Miguel Ángel Hernández Romo –Persona y Derecho–; don Elisur Arteaga Nava –Las conjuraciones. Una interpretación política de la Constitución–; don Manuel López Medina –Pre-Seminario y Seminario de Derecho–; doña Josette Serrato de García L. –Novedades Legislativas–; don Javier Fernández del Castillo –El pensamiento de don Pedro Lascuráin respecto al Derecho–; don Joaquín Martínez Pérez Duque –La esencial relatividad del Derecho–; don Fauzi Hamdan Amad –Breves reflexiones sobre la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos autónomos gubernativos y de policía–; don Jorge Adame Goddard –El procedimiento *ex interdicto* en el Derecho Romano Clásico–; don Felipe Gómez Mont y Urueta –La reforma de los artículos 336 y 337 del Código Penal–; don Carlos Bernal Verea –La nacionalidad como una base legal para la protección diplomática de las sociedades–; don José A. González Fernández –Antecedentes y comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal–; don Jorge Sáinz Alarcón –La concurrencia de la federación y de las entidades federativas en materia impositiva–; y reseña bibliográfica de don Manuel López Medina sobre "las Facultades de Derecho en la Política de Desarrollo Latinoamericano –VI Conferencia Latinoamericana de Facultades de Derecho–; Bogotá, Colombia, septiembre 26-octubre 1o., 1976. Unión de Universidades de América Latina (UDUAL). Universidad Externado de Colombia".

5.3.2.4 *Colaboraciones del tercer número*

En el tercer número colaboraron: don Elisur Nava –Don Emilio Portes Gil–; don Gustavo R. Velasco –La relación de empleo, el contrato administrativo y la concesión de servicio público; don Luis Ruiz Rueda –Fianza de empresa, objeto de la prescripción: la acción o la obligación–; don Raúl F. Cárdenas –El Código de Martínez de Castro–; don Roberto Núñez y Escalante –Examen de oposición para obtener notarías–; don Juventino V. Castro –El derecho a la información–; don Miguel Villoro Toranzo –La evolución de la Filosofía del Derecho en los Estados Unidos de Norteamérica–; don Íñigo Laviada A. –Prácticas ilegales o inconvenientes en la constitución de sociedades anónimas y en sus reformas–; don Carlos Arellano García –Los conflictos internacionales de Leyes en materia de contratos–; don J. Agustín Ortiz Pinchetti –Aspectos jurídicos de la planeación económica y social en México–; don Adolfo Aquiles de Lucio –La Mujer ante el Derecho Mexicano–; don Elisur Arteaga Nava –Notas para un Derecho Constitucional Estatal–; don Manuel López Medina –Los latines del jurista–; doña Josette Serrato

Combe –Novedades Legislativas–; don J. de Jesús Tovar –El principio de la legalidad en el Derecho Administrativo–; don Fauzi Hamdan Amad –Elementos y caracteres propios del servicio público y su ubicación dentro del Derecho positivo mexicano–; don Jorge Adame Goddard –*Integri restitutio competit aut in rem aut in personam*–; don Felipe Gómez Mont y Urueta –Delitos de funcionarios y empleados contra las instituciones de Crédito–; don Fernando Vázquez Pando –Regímenes fiscales de extranjeros en el extranjero; de prestación de servicios subordinados y de prestación de servicios independientes–; don Rafael Estrada Sámano –Necesidad de reinstaurar, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de Justicia–; don Eduardo de Ibarrola –Las entidades paraestatales y los medios de control y vigilancia de las mismas por el Gobierno Federal–; don Abraham Castellanos –El proceso agrario mexicano–; don Jaime del Arenal Fenochio –Elucidaciones, un libro jurídico mexicano del siglo XVIII–; don Enrique Creel de la Barra –Breves notas sobre la historia de la Banca en México–; don José Luis Soberanes F. –Introducción al estudio de la audiencia de México–; don Óscar Narváez –Modos de terminarse el registro de marca–; don Javier Orellana Ruiz –Regulación de la prueba de peritos (prueba pericial) dentro del Proceso Civil y Penal, así como en el procedimiento administrativo en la República Mexicana–; y reseñas bibliográficas: de don Jorge Adame Goddard sobre *"La Tradición Jurídica de Occidente"*. Antología de los apuntes del profesor Javier de Cervantes. Preparada por María del Refugio González y José Luis Soberanes Fernández. Con un prólogo de los mismos compiladores y una semblanza del autor escrita por José Arce y Cervantes. México, UNAM, 1978, pp. 202; y de don Manuel López Medina sobre la *"Antología de Estudios sobre la Investigación Jurídica"*, Lecturas Universitarias, vol. 29. Cordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978. 14 × 21 cms., 276 págs. Compilador: don Jorge Witker V.

5.3.3. *Actividades del Comité Organizador de Cursos de Actualización*

Don Elisur Arteaga Nava y las señoras Josette Serrato de García L. y Laura Trigueros de Gómez del Campo formaron a fines de 1978 un Comité Organizador que programaría –con certera visión y gran dinamismo– una serie de Cursos de Actualización, impartidos por acreditados especialistas y para profesionistas, maestros e investigadores.

5.3.3.1 Los primeros Cursos de Actualización trataron sobre diferentes temas del derecho público y del privado por los expertos y en las fechas de 1979 que se indican en seguida:

5.3.3.1.1. Derecho laboral

Lic. Fernando Yllanes Ramos: Derecho al trabajo; capacitación y adiestramiento; tesis y jurisprudencia relevantes (13, 15 y 20 de marzo).

5.3.3.1.2 *Derecho mercantil*

Lic. Francisco Vizcaya y Lic. José Luis de la Peza: Innovaciones en el Derecho Bancario (22 y 27 de marzo).

5.3.3.1.3 Derecho Constitucional

Lic. Antonio Martínez Báez: La Reforma Política (29 de marzo y Lic. Juventino V. Castro: El Sistema del Derecho de Amparo (3 y 5 de abril).

5.3.3.1.4 Derecho Civil

Lic. Ramón Sánchez Medal y Lic. Alberto Pacheco: Actualización de Derecho de Familia y Derecho Registral (17, 19 y 24 de abril).

5.3.3.1.5 Filosofía del Derecho

Lic. Ulises Schmill: Incidencia actual de la teoría kelseniana en la Teoría General del Derecho (7 de mayo) y Exposición del positivismo en los países escandinavos (9 de mayo) y Lic. Miguel Villoro Toranzo: Enfoque de los Derechos Humanos en los Estados Unidos de Norteamérica (14 y 16 de mayo).

5.3.3.1.6 Derecho Fiscal

Lic. Roberto Hoyo Daddona: La globalización del impuesto sobre la renta para las personas físicas (25 de abril); Lic. Francisco Gil: Panorama económico de la Reforma Fiscal (2 de mayo); Lic. Fernando Vázquez Pando: Regímenes fiscales de extranjero en el extranjero; de prestación de servicios subordinados, y de prestación de servicios independientes (3 de mayo); Lic. Ignacio Morales: Régimen del impuesto sobre la renta en arrendamiento y enajenación de bienes muebles e inmuebles (8 de mayo); Contador Alberto Parás Pagés: Reformas fiscales en materia de adquisiciones; transparencia fiscal. Régimen del impuesto sobre dividendos (10 de mayo) y Lic. Mariano Azuela: Innovaciones en el Tribunal Fiscal (15 de mayo).

5.3.3.2 Después hubo un Curso de Actualización Fiscal sobre la Ley del Impuesto al Valor Agregado:

C.P. Maximiliano Varón: Mecánica del impuesto, concepto y diferencias con el impuesto sobre ingresos mercantiles; efecto en los precios; traslación, acreditamiento y pago (5 de noviembre de 1979). C.P. Francisco Padilla: Tasas, exenciones, causantes tasa cero y causantes menores; contabilización; métodos de control de eficacia (7 nov.) C.P. Alberto Parás Pagés: Proyección financiera; estrategia de implantación; exportaciones; causantes no habituales; otros (8 nov.). Lic. Ignacio Morales: Régimen de inmuebles (12 nov.). Lic. Jorge Sáinz: Prestación de servicios; uso o goce temporal de bienes; importación (14 nov.). Lic. Roberto Hoyo Daddona: Repercusión en los Estados Federados; Ley de Coordinación Fiscal; Panorama Fiscal (15 nov.).

5.3.3.3 En otro Curso se estudió "El Nuevo Derecho Procesal del Trabajo":

Lic. Fernando Yllanes Ramos: Política General de la Reforma (25 de feb. 1980); Dr. Néstor de Buen Lozano: Principios Generales del Derecho Procesal (27 feb.); Lic. Baltasar Cavazos: Procedimiento Ordinario (28 feb.); Lic. José Cándano: La Carga de la Prueba (3 marzo); Lic. Carlos Colín Núñez: Procedimiento de Huelga (5 marzo).

5.3.3.4 El siguiente Curso se dedicó al "Régimen jurídico del Comercio Internacional contemporáneo":

Dr. Jorge Witker: Principios generales en la regulación de Comercio Internacional y sus organismos (7 abril). Lic. Héctor Hernández: Problemática actual del Comercio Internacional (9 abril). Dr. Héctor Gros Espiell: Conferencias Mundiales de Comercio y Desarrollo – UNCTAD (10 abril). Dr. Enrique Wiles: Valoración Aduanera Internacional (14 abril). Lic. Vicente Querol: Sistemas Generalizados de Preferencias Arancelarias en Comercio Internacional (17 abril). Lic. Jorge Canavati: Productos Básicos en el Comercio Internacional: El caso del café. Su importancia en el Comercio Internacional. Aplicación a otros productos básicos (21 abril). Lic. Rodolfo Cruz Miramontes: Regulación Antidumping y Prácticas Desleales (23 abril). Lic. Luis Bravo A.: Política Arancelaria y el Comercio Exterior de México (24 abril). Lic. Antonio Gazol S.: Instrumentos no Arancelarios de la Política de Comercio Exterior (28 abril). Lic. Ernesto Enríquez: Panorama Económico del Comercio Internacional en México (30 abril).

5.3.3.5 Dos cursos más fueron consagrados al estudio de los contratos civiles y mercantiles y al de obra pública.

5.3.3.5.1 Contratos civiles y mercantiles: Lic. Ramón Sánchez Medal: El

fideicomiso en México. Ausencia del acto traslativo. Acto sobre patrimonio ajeno. Substitución de titularidad (9 junio). Lic. Fernando Vázquez Pando: Arrendamiento financiero. Origen y función. Naturaleza. Régimen fiscal (11 junio). Lic. Fauzi Hamdam Amad: Transferencia de acciones. Naturaleza y efectos de la compraventa, dentro y fuera de bolsa. Régimen fiscal. Inversión extranjera (12 junio). Lic. Fausto Rico Álvarez: Sociedad civil. Características. Distinciones. Asociación Profesional. Reglamentación. Aspectos fiscales (16 junio). Lic. Jorge Barrera Graff: Contrato de sociedad (18 junio). Lic. Manuel Borja Martínez: Compraventa a plazos. Bienes inmuebles. Reserva de dominio. Hipoteca. Aspectos fiscales (19 junio).

5.3.3.5.2 Contrato de obra:

Lic. Carlos Santistevan: Contrato de obra. Naturaleza. Modalidades. Diferencias. Derechos y obligaciones (1o. julio). Ing. Ramón Díaz Nava: Contrato de obra pública. Características. Fundamento constitucional. Ley, reglamento y bases del contrato. Ley de inspección de contratos (3 julio). Ing. Marco Antonio Fonseca: Padrón de contratistas del gobierno federal (8 julio). Lic. Eduardo de Ibarrola. Régimen fiscal. Regímenes especiales. Repercusiones del valor agregado (10 julio).

5.3.4 *Trabajos de los investigadores*

5.3.4.1 Aparte de sus investigaciones publicadas en la Revista de Investigaciones Jurídicas para sus cuatro números, trabajaron en las siguientes: *Palingenesia del Libro Primero de las Sentencias de Paulo,* por don Jorge Adame Goddard; como primer paso de este trabajo se hizo la traducción del inglés al castellano de la obra de Ernst Levy, titulada "A Palingenesis of the openning titles of Pauli Sententiae", versión que próximamente será publicada. *Los contornos actuales del Derecho internacional Privado: nuevos métodos y nuevas áreas que se integran a su problemática,* por doña Laura Trigueros de Gómez del Campo. *Régimen legal de los trabajadores al servicio de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.* por don Manuel López Medina. *La formación doctrinal de la última generación de juristas novohispanos,* por don Jaime del Arenal Fenochio, quien para profundizar en el tema y hacer acopio de fuentes invetigó en archivos de España de septiembre de 1979 a junio de 1980.

5.3.4.2 Los investigadores participaron asimismo en la reorganización de los seminarios, según queda dicho (5.2.4.2. a 5.2.4.8), formulando el *Proyecto de Reorganización,* participando en seminarios piloto, atendiendo preseminarios y seminarios.

5.3.4.3 Además, reorganizaron y atienden la biblioteca y la hemeroteca, elementos indispensables para ejecutar adecuadamente trabajos de investigación documental jurídica.

5.3.4.3.1 *Biblioteca*

Habida cuenta de que la biblioteca es un elemento indispensable para la ejecución de trabajos de investigación, durante todo el periodo se vino incrementando su acervo, ya mediante adquisiciones a costa de la Escuela ya por donaciones de maestros, exalumnos o amigos.

Su reorganización material y administrativa data de 1972, año en que contó con local más adecuado, y ha continuado hasta el día de hoy, perfeccionándose el inventario, la clasificación, el servicio de préstamo y el sistema de adquisiciones; implementándose en cada caso la solución adecuada a los problemas planteados; comprándose nuevos libros de derecho y ciencias auxiliares, editados en el país y en el extranjero, principalmente en España, Italia, Inglaterra y Francia, con base en la opinión que se solicitó a los maestros.

Entre las valiosas donaciones de los últimos tiempos recordemos las de don Pablo Macedo, don Gustavo R. Velasco, don Alberto Vázquez del Mercado y don Luis R. Lagos.

En la reorganización de la biblioteca intervinieron doña Josette Serrato de García, don Jorge Adame Goddard, don Jaime del Arenal Fenochio y don Manuel López Medina; entre los bibliotecarios de los últimos tiempos se encuentran los señores Carmelo Cervantes Santillán y Julián Sánchez Hernández; y como clasificadores están el señor Andrés Téllez y la señora Rosahisela Piña de Téllez.

La bliblioteca, de estante cerrado, cuenta actualmente con 19,000 volúmenes aproximadamente. Edita un boletín informativo de libros clasificados, reclasificados y nuevas adquisiciones.

5.3.4.3.2 *Hemeroteca*

Doña Laura Trigueros de Gómez del Campo, auxiliada por doña María del Carmen Carmona Lara, inició en 1979 la reorganización de la hemeroteca.

Hasta entonces la formaban revistas donadas por maestros y exalumnos o conseguidas mediante el intercambio que se sostuvo con universidades del país y del extranjero a las que se enviaba el Boletín Bibliográfico de la Escuela o tesis de los alumnos.

Dicho acervo no estaba disponible en su totalidad, pues se clasificaba sólo un pequeño número de revistas y de éstas sólo algunos artículos; por lo demás, no se contaba con un sistema de selección en ninguno de los casos y la clasificación se hacía por autor y por título del trabajo;

en esas condiciones, se hacía imperativa una reorganización administrativa y operacional.

En lo administrativo, se llevó a cabo una reestructuración del sistema de adquisiciones, manteniendo los canjes iniciados con anterioridad y procurando veinte más; actualmente se envía la Revista de Investigaciones Jurídicas que edita la Escuela para sostener esos intercambios o, en otros casos, con fines de difusión. Los nuevos canjes comprenden las escuelas y facultades de derecho del Distrito Federal y de las entidades federativas así como algunas del extranjero; y se reciben, entre muchas otras, las siguientes publicaciones: Anuario Jurídico, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Jurídica, anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana; Revista del Instituto Nacional de Medicina Legal, de Bogotá, Colombia; Hand Book of Latin American Studies, University of Florida; Commercial Law Journal, of the Commercial Law League of America, Chicago, Illinois; Revue de Science Criminelle et Droit Pénal Comparé, Recueil Sirey, France.

Se tomaron cuarenta suscripciones a revistas importantes en cada rama del derecho, entre otras: Revista Española de Derecho Internacional, Consejo Superior de Investigaciones, España; Revue Trimestrielle de Droit Civil, Siry, París; Revue Trimestrielle de Droit Commercial, Recueil Sirey; París; International Journal of Social, Political and Legal Philosophy; American Journal of Internacional Law, American Society of International Law, Washington, D. C.; Harvard Law Review; Rivista di Diritto Processuale, Cedam, Padova; Rivista Internazionale di Folosofía del Dirito, Giuffrè, Milano, etcétera.

Dentro de la esfera operacional, se organizó el kárdex y se pusieron a disposición 314 colecciones de revistas, de las que 60 están al día (1977-1980). Se reelaboró el sistema de clasificación para manejarlo por nombre de autor y por materia de cada artículo, a través de un catálogo de 330 voces; éste incluye todos los trabajos de las revistas así como la legislación y jurisprudencia comentadas. En la nueva clasificación se incluyeron todas las revistas anteriormente clasificadas y el material nuevo de 1977 a la fecha. Se cuenta actualmente con 30,000 tarjetas aproximadamente en los ficheros de autores y materia, además de un catálogo general de revistas ordenado por materias. En combinación con la Biblioteca, se edita periódicamente un boletín bibliográfico en donde se reseñan las adquisiciones y la clasificación tanto de la biblioteca como de la hemeroteca.

5.4 *Otras publicaciones y conferencias*

5.4.1 *Publicaciones periódicas*

5.4.1.1 Por los primeros años del periodo se pubicó un *Boletín de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho.* Sólo nos fue dado localizar el número 7, vol. 1, correspondiente a diciembre de 1956, que señala como director a don Miguel Machuca L., y contiene un informe del Rector don Gustavo R. Velasco, un discurso de don Guillermo Gallardo Vásquez, la reproducción de la segunda parte de las Noticias Históricas sobre la Escuela Libre de Derecho por don Germán Fernández del Castillo, un trabajo práctico de seminario presentado por don Alfredo Borboa y una semblanza de don Teófilo Olea y Leyva –uno de los famosos siete sabios de México y profesor de legislación social en la ELD– por don Juventino V. Castro.

5.4.1.2 Una *revista de la Escuela Libre de Derecho,* bimestral, dirigida por don Miguel Machuca López, comenzó a publicarse en julio de 1957 por la Asociación de Exalumnos de la ELD, A. C.

5.4.1.3 Otra *Revista de la Escuela Libre de Derecho,* de periodicidad irregular, se publicó en los años de 1963 y 1964, dirigida por Luis René Martínez Souvervielle y patrocinada por la Asociación de Alumnos.

5.4.1.4 *Encuentro,* fue una revista de periodicidad irregular, publicada en los años de 1972 y 1974.

5.4.1.5 Una *Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho* se publicó en homenaje al sexagésimo quinto aniversario de la ELD el 1o. de junio de 1977. Presidía la sociedad don Mauro González Luna Mendoza y fueron directores generales de la revista don José Ángel Ávila Pérez y don Octavio Becerra Gallo.

5.4.1.6 Hubo más publicaciones periódicas, por ejemplo: *Tribuna* –1974 a 1975– y *Omnia* –1977–, de carácter predominantemente informativo o literario.

5.4.2 *Libros*

5.4.2.1 Serie C

Con motivo del cincuentenario de la ELD se publicaron ocho volúmenes que integran la Serie C, compuesta por los siguientes títulos: Derecho Penal Mexicano –Parte especial, Tomo I, Delitos contra la Vida e Integridad Corporal–, de don Raúl F. Cárdenas (México, Jus. 1962); Sucesiones en Derecho Mexicano, de don Luis F. Uribe (México, Jus, 1962); El Conocimiento de lo Social –La Sociología científica y la Ontología social– de don Isaac Guzmán Valdivia (México, Jus, 1962); El Proceso Civil en México –Libro Primero, El Proceso Contencioso Ordi-

nario— de don José Becerra Bautista; tratado de la Organización Internacional, de don Francisco Cuevas Cancino (México, Jus, 1962); El proceso Civil en México —Libro Segundo, Los Procesos Especiales—, de don José Becerra Baustista (México, Jus, 1963); El Proceso Civil en México —Libro Tercero, Los Procesos Impugnativos—, de don José Becerra Bautista (México, Jus, 1963); y Estudios Constitucionales —Segunda Serie—, de don Manuel Herrera y Lasso (México, Jus, 1964).

5.4.2.2 Estudios Penales, de don Raúl F. Cárdenas (México, Jus, 1977), fueron publicados en ocasión del sexagésimo aniversario de la ELD.

5.4.2.3 Derecho Procesal en Serio y en Broma, de don Niceto Alcalá Zamora y Castillo (México, Jus, 1978) fue publicado con motivo de un cursillo desenvuelto por él en la ELD los días 22, 24 y 26 de noviembre de 1976.

5.4.3 Intramuros de la ELD, durante este periodo se promovieron también numerosas conferencias, aisladas o en serie. Recuérdanse todavía hoy las que sustentaron en el mes de enero de 1950 varios especialistas mexicanos y extranjeros sobre derecho aéreo y las del internacionalista René de Lacharriere en abril de ese mismo año, en el que también se contó con las del Prof. Laufenburger, de la Sorbona; en 1952, el Prof. Piero Calamandrei y algunos profesores de la Universidad de Miami, dictaron muy interesantes conferencias; el centenario de la Constitución de 1857 fue motivo de otras no menos importantes; en fin, tanto las autoridades de la Escuela como la Sociedad de Alumnos han conseguido que expertos en diversas ramas del Derecho expongan el tesoro de sus conocimientos y hallazgos, como lo hicieron, por ejemplo, don Héctor González Uribe, don Jaime Álvarez Soberanis, don Luis Recaséns Siches, don Guillermo Floris Margadant S., don Joaquín Garrigues, don Ernesto Báez Lozano, don Niceto Alcalá Zamora, don Antonio Carrillo Flores, etcétera.

5.5. *Resultados del periodo*

5.5.1 De 1950 a mayo de 1980 se recibieron en la ELD 884 abogados,[86] lo que significa un promedio de 29 abogados por año.

Abre el periodo don Roberto Ganar Meléndez con su tesis sobre "La Participación Criminal" 24-IV-50.

Cierra el periodo doña Lourdes Gómez Arana haciendo en su tesis un "Breve análisis y consideraciones sobre el Régimen Legal de los Fideicomisos Públicos", 16-V-80.

86 Fuente: Libro de Exámenes Profesionales de la ELD.

5.5.2 Ya en 1962 manifestaba don Gustavo R. Velasco, refiriéndose a toda la brillante trayectoria de la ELD, desde su fundación:

> También celebraría informarles sobre los frutos que ha vendido nuestra casa de estudios, sobre los 1,040 abogados recibidos en ella, los profesores que ha formado, su obra científica expresada en multitud de conferencias y en decenas de publicaciones que han llevado su nombre al extranjero.[87]
>
> ¿Resultados? Más de un mil abogados titulados en la Escuela; varios millares de estudiantes que han recibido instrucción en ella aunque no hayan continuado la carrera o la hayan terminado en otra facultad; aproximadamente doscientos profesores que hemos formado y que han impartido sus luces en la cátedra o mediante la pluma; centenares de conferencias y estudios jurídicos; varias decenas de libros editados. Más importante todavía es que nuestro ideal no se ha reducido a formar prácticos y ni siquiera hábiles profesionistas, sino hombres completos, en quienes la preparación especializada indispensable para el ejercicio de la abogacía se sitúa dentro de un panorama más amplio a través del estudio de la sociología y la economía y de una sucesión de cursos históricos que culminan en la historia del derecho patrio que esta Escuela tuvo el orgullo de implantar por primera vez en nuestro país. También tratamos de proporcionarles una visión sintética del derecho y del lugar que ocupa en el mundo y en la vida, mediante el curso de introducción que recibe al estudiante en los umbrales de la carrera, y el curso de filosofía del derecho en que culminan los estudios. Por último, nos esforzamos en todo momento, gracias a una variedad de medios, por imbuir en quienes pasan por nuestras clases un concepto moral y elevado de la profesión, a fin de que el derecho que aplicarán, según admonición inscrita en el diploma con que los despedimos, no se inhiba por compasión, ni se doblegue ante el poder, ni se corrompa por el dinero.[88]

Y un año más tarde expresaba:

> Si algún propósito ha tenido el Rectorado que he ejercido por designación de mis pares, los señores Profesores de la Escuela, ha sido hacer de nuestra institución la mejor escuela de derecho posible.

87 Discurso ante el Club Rotario de la Ciudad de México, el 17 de julio de 1962, en el volumen "Al servicio...", pág. 67.

88 Discurso pronunciado en la velada en que se conmemoró el quincuagésimo aniversario de la Escuela, el 24 de julio de 1962, en el volumen "Al servicio...", cit., págs. 81 y 82.

> No he puesto mi ambición en que sea una Escuela cualquiera —en nuestro país existen 15 a 20 institutos que enseñan derecho— sino nada menos que una gran escuela. No me corresponde a mí, tal vez ni siquiera a todos nosotros, juzgar si nos hemos aproximado a esta meta. Pero no faltan motivos para pensar que la Escuela merece respeto y goza de prestigio. Ahí están la resonancia que tuvieron los actos y festejos de nuestro Quincuagésimo Aniversario, la demanda de inscripciones para este año escolar, los puestos que ocupan los egresados del plantel en la vida pública y privada de nuestro país. Ustedes saben que más de la mitad de los notarios de la Ciudad de México provienen de la Escuela, que compañeros nuestros integran los Departamentos Legales de los principales bancos, que también figuran en varias compañías de seguros y en muchas de las empresas comerciales e industriales más importantes. En la administración pública y la diplomacia hay distinguidos abogados que salieron de nuestras aulas, y bromeando con un periodista el año pasado, y conste que no cedo a la moda del momento de hacer política, sino que formulo una consideración de carácter permanente, le decía yo que no veo por qué la Escuela Libre de Derecho no ha de dar otros Presidente a México. Pero vayamos a observación más actual y comprobable: En el Tribunal Superior de Justicia, en la Suprema Corte de la Nación, contamos con representantes que han hecho honor al nombre de la Escuela con su dedicación al trabajo, sus conocimientos jurídicos, y la imparcialidad y la honradez que constituyen los atributos básicos del juez.[89]

5.5.3 Como resultados de este periodo, no sólo están los abogados recibidos sino también los millares de estudiantes que recibieron instrucción, aunque no hayan continuado la carrera o la hayan terminado en otra escuela o facultad, y los profesores e investigadores formados, pues no debe olvidarse que en el ejercicio profesional se desarrolla eminentemente la investigación aplicada.

5.5.4 Además, en las actas de la ELD, abiertas con magnificencia a la sociedad, surten sus efectos con creces la instauración y el laboreo de los seminarios y la creación y denodadas actividades del Instituto de Investigaciones Jurídicas, quedando como garantías de que esta benemérita Institución, consciente de su función social, así como lo hizo en el pasado y lo verifica en el presente, sabrá y podrá responder eficientemente en el futuro.

89 Discurso en el banquete anual, julio de 1963, en el volumen "Al servicio...", cit., págs. 92 y 93.

6. *PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES FUTURAS*

6.1. Continuando la ejecución del programa de reorganización de seminarios, para el ciclo escolar 1980-1981 entrará en práctica, además del preseminario de primer año y de los seminarios de segundo y tercero, el seminario de invetigaciones de cuarto año; en 1981-1982 funcionará *Deo Volente,* además de los antedichos, el de tesis en quinto.

6.2. El acuerdo de colaboración entre la Escuela Libre de Derecho de México y la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, España, prevé la realización de actividades docentes, de investigación y de difusión que al ejecutarse contribuirán al desarrollo de la ciencia jurídica en ambos países.

El mencionado acuerdo fue gestionado por el Rector don José Gómez Gordoa durante su estancia en España como embajador de México y lo firmó en su representación don Francisco García Gimeno y por parte de la Universidad de Sevilla su Rector don Francisco González García el 8 de mayo de 1980.

6.3 En 1982, año en que culminará la reorganización de los seminarios, celebrará la ELD su septuagésimo aniversario; con este motivo, y como ya es tradición en la Escuela, se espera publicar trabajos de investigación científica que preparan maestros y exalumnos.

Don Genaro Mario González, por encargo especial de la Junta Directiva, escribe ya la Historia de la Escuela Libre de Derecho.

7. *REFLEXIONES SOBRE LOS TEMAS TRATADOS*

7.1 *Sobre los fundamentos legales de la invetigación y difusión jurídicas* (2-2.6.1)

7.1.1 El tiempo —crisol de purificación, de ensayo o prueba, de análisis— se ha encargado de confirmar el acierto de los fundadores de la ELD y sucesores al establecer y mantener vigentes las contadas normas que al señalar su objeto exclusivo le imponen el deber y le confieren el derecho de enseñar las ciencias jurídicas y sus auxiliares como una función vinculada de modo intrínseco a la de investigarlas concomitantemente; en efecto, sólo de esa guisa se posibilita una auténtica enseñanza, como es admitido universalmente el día de hoy y recomendado con creces;[90] así, lo primero que debemos advertir en esas normas es la perfecta adecuación a su fin.[91]

90 Por las conferencias de facultades y escuelas latinoamericanas de derecho, por convenciones regionales, por la generalidad de los autores.

91 Refiriéndose don Gustavo R. Velasco a las pocas y simples reglas que forman la

7.1.2 En cuanto a su acatamiento y consiguiente eficacia, hemos visto a lo largo de la historia de la ELD testimonios nunca desmentidos de maestros y alumnos —*nemine discrepante*—, enaltecidos por el refrendo de la sociedad mexicana al evaluar siempre con signo positivo los resultados del sistema teórico-práctico de la ELD. Dichas informaciones, provenientes de personas dotadas de conocimiento y veracidad, tienen valor de un testimonio que lejos de convertir a sus deponentes en un *Cicero pro domo sua*[92] hace de ellos a un mismo tiempo pero bajo diferente aspecto actores individuales y testigos sucesivos de una obra colectiva de singular relevancia en los avances de la ciencia jurídica en México, en lo que propios y extraños coinciden.

7.1.3 El éxito resultante de la conjunción entre ese marco normativo adecuado a sus fines y su fiel acatamiento demuestra la trascendencia de la investigación; sin investigación se podrán hacer muchas cosas en las escuelas y facultades de derecho, menos enseñar el derecho; para enseñarlo verdaderamente se requiere recurrir, sin tapujos, a la investigación.

7.2 *Sobre las características y resultados del periodo 1912-1949* (4-4.5)

Los factores que contribuyeron a que la ELD lograra valiosos resultados durante ese periodo fueron ante todo psicológicos y técnicos.

7.2.1 Recuérdese que la causa impulsiva que animó a los alumnos fundadores de la ELD fue establecer una Escuela libre, independiente, ajena a todo fin político o credo religioso, y dedicada exclusivamente a la enseñanza-investigación-difusión de las ciencias jurídicas y de sus auxiliares.[93] Esa pureza de intención, ligada con "una madurez de espíritu ejemplar",[94] y la efectiva entrega a la realización de su propósito no podían menos que asegurar la vida de la Institución y lograr valiosos resultados concretos en lo profesional. En esta causa —extraña a toda dispersión— no encontramos sino la aplicación del viejo y sabio principio latino del *non multa sed multum*.

constitución de la ELD, señala que "nos han gobernado en forma tan adecuada a nuestro fin, que a ellas debe atribuirse en buena parte el hecho de que la Escuela haya pervivido y prosperado y que a ninguno de nosotros nos pasaría por la mente la impudencia de modificarlas". Discurso ante el Club Rotario de la Ciudad de México, el 17 de julio de 1962, en el volumen "Al servicio...", cit., págs. 63 y 64.

92 Vid. Fumagalli, Giuseppe, L'Ape Latina, dizionarietto di 2948 sentenze proverbi motti divise frasi e locuzioni latine, Milano, Hoepli, 1975, pág. 39, núm. 329: *Cicerone che parla per la propria casa.*//Si cuol citare per spiegare il calore interessato di certe difese; ed infatti una delle orazioni di Cicerone è intitolata *Pro domo sua*.

93 Cfr. Fernández del Castillo "Noticias históricas...", cit., págs. 14-32.

94 Velasco, Gustavo R., Discurso pronunciado en la velada en que se conmemoró el quincuagésimo aniversario de la Escuela, el 24 de julio de 1962, en el volumen "Al servicio...", cit., pág. 74

La idea motriz perduraría durante todo el periodo y no sería abatida ni aun por las estrecheces económicas de una Institución que sufraga sus gastos de mantenimiento, salvo alguna rara donación, sólo por las bajas cuotas mensuales de los alumnos, de donde derivara su condición trashumante y el tardío establecimiento de la biblioteca y hemeroteca.

7.2.2 Mas como no baste la buena intención para lograr fines propuestos, los alumnos fundadores solicitaron y obtuvieron la ayuda nada menos que del entonces patriarca de los abogados en México, don Luis Méndez, y de dieciséis profesores fundadores,[95] sobresalientes todos ellos en el conocimiento y ejercicio de las ramas del derecho que empezaron a enseñar-investigar-difundir en la naciente Institución. Asimismo, desde 1913 la ELD ha contado con el patrocinio del Insigne y Nacional Colegio de Abogados.

Desde el principio, la selección del profesorado ha sido rigurosa y sus servicios "necesaria e invariablemente gratuitos", conforme a lo prevenido en el artículo 5o. del Estatuto. Por fortuna, en todo tiempo la ELD ha contado entre sus maestros a los juristas de más renombre en México y ha llegado a una etapa en que la mayor parte de sus profesores son seleccionados de entre los exalumnos.[96]

Severa fue también la selección y conservación del alumnado, sometido a constante trabajo académico y exámenes por escrito, cuyos requisitos fija el Reglamento de 1921 en sus artículos del 11 al 15, el de 1929 en los numerales del 23 al 36 y el de 1932 en los artículos 28 a 38.

La conformación de grupos de reducido número de alumnos fue también, sin duda, otro factor que influyó poderosamente en el éxito del proceso enseñanza-aprendizaje con ejercicio de la investigación, así como en el fuerte espíritu de compañerismo que une a sus egresados.

7.3. *Sobre las características y resultados del periodo 1950-1980* (5-5.4.2.2.3)

Acorde con su carácter "simultáneamente rebelde y tradicional" —como lo describiera don Genaro María González—[97] durante este periodo la

95 Fueron: don Agustín Rodríguez, don Francisco León de la Barra, don Emilio Rabasa, don Ignacio Bravo Betancourt, don Antonio Caso, don Francisco de P. Cardona, don Carlos Díaz Dufoo, don Pedro S. Azcué, don Miguel S. Macedo, don José Natividad Macías, don Jorge Vera Estarol, don Manuel Escalante, don Agustín Garza Galindo, don Eduardo Pallares, don Demetrio Sodi y don José M. Lozano, Cfr. Fernández del Castillo, "Noticias históricas...", cit., pág. 31.

96 Velasco, Gustavo R. Discurso ante el Club Rotario de la Ciudad de México, el 17 de julio de 1962, en el volumen "Al servicio...", cit., pág. 68 y Discurso en el banquete anual de julio de 1957, en el mismo volumen, pág. 39.

97 Cfr. Sesenta años de una idea y un ideal, en *Excélsior*, México, lunes 24-VII-1972 y en el folleto "Sexagésimo Aniversario. Escuela Libre de Derecho. 1912-1972", México, s/f., pág. 11.

ELD, enfrentada a nuevas situaciones, se enriquece con nuevos elementos pero salva siempre sus principios y conserva sus más recias tradiciones; es ya una Institución que cuenta con cosas nuevas y cosas viejas: *nova et vetera.*

7.3.1 Del periodo anterior conserva, desde luego intacto el régimen legal referente a su objeto exclusivo, pues el Reglamento de 1950 no modifica un ápice del sistema de enseñanza con investigación ni de los requisitos académicos de la tesis profesional y del caso práctico (arts. 35 y 41).

Retiénese también el viejo sistema de reclutamiento del profesorado y el rigor de los exámenes, que a partir de 1950 serán orales ante tres sinodales (art. 28) pero, como en el periodo anterior, no habrá exámenes a título de suficiencia (art. 32), y sólo se concederá examen extraordinario a los alumnos de quinto año que reprobaren una o dos materias (art. 31); además, se cancelará automáticamente la inscripción del alumno que fuere reprobado tres veces en la misma materia o en más de dos asignaturas en el primer año de estudios, o en más de tres durante los dos primeros cursos, o en más de cuatro en el curso de los años primero, segundo y tercero, o que en cualquier tiempo fuere reprobado seis veces en las mismas o distintas materias (art. 8o.).

Continúa la tradición difusora mediante conferencias y publicaciones y se acentúa el incremento del acervo de la biblioteca y de la hemeroteca.

7.3.2 Haciendo frente a una más intensa demanda educativa, se ve en la necesidad de admitir un mayor número de alumnos de primer ingreso, pero a fin de no sacrificar la calidad fija un máximo de 75 estudiantes y establece los grupos A y B ya en su edificio de Basilio Badillo 43 y el C en sus nuevas instalaciones de Vértiz y Arcos de Belén.

Esa situación provoca que los seminarios tengan ahora agravado su compromiso de atender la faena investigativa intraescolar y de servir, hasta cierto punto, de mecanismo de control del ejercicio de la investigación impuesto por los reglamentos; y aun la investigación y difusión jurídicas paraescolar y extraescolar no serán desatendidas, pues en buena hora se crea el Instituto de Investigaciones Jurídicas. A nuevos retos, nuevas estrategias.

7.3.2.1 *Respecto al sistema de seminarios* (5.2 a 5.2.4.6)

Si bien es cierto que tradicionalmente se venía enseñando en la ELD a investigar en las diferentes materias del *curriculum,* conforme a lo prescrito en el Estatuto, el establecimiento de los seminarios representa un notorio avance académico ya que habrían de dedicarse, por su propia naturaleza, a la enseñanza de la metodología de la investigación.

Sobre sus resultados, don Eduardo Trigueros, instaurador de los seminarios en 1950, manifestaba dos años más tarde que habían "producido eficaces frutos" y en 1954 sostenía que esta labor había sido "en extremo satisfactoria".[98] En 1956 el Rector don Gustavo R. Velasco señalaba que la innovación de los seminarios, que en una época había parecido tan difícil de establecer, había arraigado definitivamente; que entre los trabajos de los alumnos encontrábanse algunos de verdadero valor y que, como se esperaba fundadamente, los seminarios habían contribuido a elevar en forma apreciable el nivel de la enseñanza.[99]

Transcurriendo después el régimen de seminarios con suerte varia, dentro de una mayor o menor obligatoriedad, y produciendo ora proficuos ora desleídos frutos, se llegó al año de 1974 en que la situación se reanimó al establecerse el preseminario en el primer año de la carrera y prestarse mayor atención a los seminarios de los cursos superiores; estado de cosas que cobró mayor auge en 1977, año en que se inició la reestructuración que se está llevando al cabo el día de hoy, aprobada por la Junta Directiva, que presidía entonces el Rector Interino don José Luis de la Peza y ahora el Rector don José Gómez Gordoa.

Los frutos de la reestructuración no están por verse a corto, a mediano o a largo plazo, sino que ya han comenzado a lograrse: el preseminario orienta a los alumnos de primer ingreso sobre la metodología y técnicas de la investigación jurídica; y en los seminarios de casos y por materias de segundo y tercer año que ya se han realizado, los alumnos han ejercitado provechosamente la función de pensar para resolver problemas, no faltando incluso quienes ya hayan decidido hacer su tesis partiendo del estudio de algún caso concreto; y los alumnos de esos grupos se encuentran ya en disposición de trabajar sobre la investigación de un tema específico en 4o. año durante el curso de 1980-1981, tal como lo prevé el Programa de Reestructuración de los Seminarios.

7.3.2.2 *Acerca del Instituto de Investigaciones Jurídicas* (5.3 a 5.3.3.5.2)

7.3.2.2.1 Aparejada como va la función docente con la investigadora en la ELD por disposición estatutaria y práctica ejercida en cátedras y seminarios, la investigación jurídica es en ella *eo ipso* institucional desde sus orígenes, por cuanto forma parte del objeto exclusivo mismo de la Institución.

En otro sentido, sin embargo, también podemos decir que la investigación "se institucionaliza" en la ELD en 1973 si nos referimos al establecimiento del Instituto de Investigaciones Jurídicas que a nivel superior del de las cátedras y dentro de la estructura y finalidades de la misma Escuela satisface la necesidad universitaria de la creación de la carrera

[98] Discurso pronunciado en el homenaje al licenciado Eduardo Trigueros Saravia, el 13 de febrero de 1956, en el volumen "Al servicio...", cit., pág. 25.

[99] *Ibidem.*

del investigador jurídico a que se refería la Cuarta Conferencia de Facultades y Escuelas Latinoamericanas de Derecho, celebrada en Montevideo, Uruguay, durante los días 21 a 27 de abril de 1965, carrera que como lo hace notar don Héctor Fix Zamudio se inició en la República Mexicana en 1940 mediante la creación en la Universidad Nacional Autónoma de México del Instituto llamado entonces de Derecho Comparado y hoy de Investigaciones Jurídicas.[100]

7.3.2.2.2 Don Fernando Alejandro Vázquez Pando, refiriéndose a la Evolución General del Derecho Mexicano y aludiendo al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, mencionaba que se había logrado editar el primer número de una Revista de Investigaciones Jurídicas.[101]

Ahora han de agregarse: la publicación de tres números más (5.3.2., 5.3.2.3 y 5.3.2.4), la realización de varios Cursos de Actualización sobre diversas ramas del Derecho (5.3.3 a 5.3.3.5.2) y la contratación, servicios y trabajos de los investigadores (5.2.3, 5.2.4, 5.4 y 5.5).

7.3.2.2.3 La instauración del Instituto de Investigaciones Jurídicas en la ELD se debió a las siguientes razones: 1) El progresivo crecimiento natural de la Institución requería investigadores que atendieran la coordinación de los seminarios y las funciones de la biblioteca y de la hemeroteca; 2) No siendo la Escuela una torre de marfil cerrada a la sociedad sino por lo contrario un centro de investigación y de difusión de la cultura jurídica instituido desde sus orígenes al servicio de aquélla, ha debido implementar sus funciones con personal dedicado *ex professo* a la investigación así como a la programación de cursos especiales de actualización y a la preparación de publicaciones.

De tal suerte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas no sólo sirve como instrumento de apoyo para la realización de la investigación intraescolar a través de los seminarios, sino también como órgano de promoción, coordinación y fomento de la investigación jurídica superior cuyos resultados pueda ofrecer al mundo plural y complejo de hoy.

7.4 *Sobre el panorama general de los dos periodos*

7.4.1 Del 19-VII-1913 al 16-V-1980 se recibieron en la ELD 1663 abogados,[102] de donde resulta un promedio de 24 abogados recibidos por año. Cifra satisfactoria, tanto porque demuestra los resultados positivos de la

100 Cfr. Breves reflexiones, cit., pág. 192.

101 *Vid.* La Evolución General del Derecho Mexicano, en *Jurídica*, anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 10, tomo 1, julio, 1978, pág. 131.

102 Fuente: Libro de exámenes profesionales de la ELD.

Institución cuanto porque la pone a salvo de convertirse en fábrica productora de abogados en serie; cantidad adecuada a una sociedad como la mexicana, que no necesita muchos abogados sino excelentes abogados.

7.4.2 Además, a lo largo de ambos periodos advertimos la fidelidad de la ELD a sus principios rectores y a sus funciones de enseñanza, investigación y difusión de la cultura jurídica. Justamente en atención a su conducta, se encuentran en ocasiones preguntas de sus hijos que equivalen a un verdadero examen de conciencia. Entre otras, recordemos las siguientes:

Don Guillermo Gallardo Vásquez, alumno y profesor, se preguntaba y respondía:

> ¿Ha cumplido con la misión que le asigna el imperativo de nuestros días, por lo que hace a la formación de profesionistas aptos para cumplir con tan delicada y compleja misión que la sociedad moderna le asigna a los abogados?
>
> Mi respuesta categórica es que sí y la justificación de mi dicho la encontramos en la brillante actuación de muchos de sus hijos y en la aceptación que tienen y han tenido los egresados de sus aulas en las distintas esferas de nuestro medio, desde los más encumbrados puestos públicos, hasta las más diversas actividades de la iniciativa privada: en la banca, en la industria, en el comercio y también en la práctica docente.[103]

Don Gustavo R. Velasco en diferentes ocasiones formulaba también la misma fundamental cuestión:

> ¿Sigue la Escuela Libre de Derecho teniendo una tarea, una misión en nuestra Patria?
>
> No es el amor filial el que me dicta la respuesta. Sobre este problema he pensado mucho, como estoy seguro de que han pensado los señores Profesores y todos cuantos se preocupan por la enseñanza y las instituciones libres. De ahí que me interese comunicar a ustedes mi opinión, porque así conocerán mejor el plantel a que han acudido para recibir su instrucción profesional y así podrán contribuir a continuarlo, a defenderlo y a mejorarlo.
>
> Yo no tengo duda de que la Escuela es tan indispensable ahora como cuando se fundó. Pienso inclusive que hoy es más necesaria, más angustiosa y vitalmente necesaria que nunca.[104]

103 En Boletín de la Sociedad de Alumnos de la ELD, vol. 1. núm. 7. dic. 1956, pág. 12.

104 Discurso en el banquete anual de 1959, en el volumen "Al servicio...", cit., pág. 46.

...¿hemos cumplido nuestra misión? ¿Ha realizado esta Escuela los designios que acariciaron para ella los fundadores a quienes honramos en este día? ¿Merecemos continuar trabajando y procurando servir a nuestra Patria?

No trataremos de dar respuesta a estas cuestiones ni ello nos corresponde A la sociedad mexicana y a la posteridad dejamos la sentencia. Pero para que el fallo sea justo y para que nos favorezca según esperamos, no invocaremos ni la rectitud de nuestros móviles, ni la limpieza de la trayectoria de la Escuela, ni la cosecha que ha levantado hasta el presente. Lo importante, lo decisivo a mi juicio, es lo que somos y las virtualidades que ofrecemos, lo que podremos hacer en el futuro.[105]

...¿Debemos estar satisfechos de la posición que hemos logrado para al Escuela Libre de Derecho? De ninguna manera. Aunque no faltan motivos para considerar que hemos recorrido parte del camino, que hemos mantenido a la Escuela dentro de la senda que le señalaron sus fundadores y que es la más conveniente y que podemos mostrar realizaciones muy valiosas, todos sabemos que nuestras aspiraciones son más altas, que ellas superan a lo que hemos logrado. además, pocas posturas existen más peligrosas, hasta más antipáticas, que la del "hombre satisfecho", la del individuo que cree que ha colmado sus ambiciones. De ello a sentirse perfecto, hastiado y en seguida a decaer no hay más que un paso. Por eso nuestro maestro Herrera y Lasso gusta de recordarnos con palabras de *El Quijote* que más importante que la posada es el camino.[106]

7.4.3 En benéfico influjo de interacción ejercida entre instituciones, la Escuela ha recibido en sus cátedras el auxilio de profesionistas que no fueron hijos, como acaeció, por citar sólo unos ejemplos, con don Teófilo Olea y Leyva, don Luis R. Lagos, don Mariano Alcocer, don Joaquín B. Ortega, don Ignacio Burgoa Orihuela, don Rafael Preciado Hernández, don Ricardo Franco Guzmán, etcétera, y como sucede hoy desde hace ya muchos años con don Isaac Guzmán Valdivia, don Manuel Lizardi Albarrán, don Carlos Sánchez Mejorada, don Juventino V. Castro, y ahora con don Armando Ostos, don Sergio Vela Treviño, don Carlos Arellano García, doña Irma Galván de Herrera y Lasso, don José Luis Soberanes F.

105 Discurso pronunciado en la velada en que se conmemoró el quincuagésimo aniversario de la Escuela, el 24 de julio de 1962, en el volumen "Al servicio...", cit., págs. 82 y 83.

106 Discurso en el banquete anual, julio de 1963, en el volumen "Al servicio...", cit., pág. 94.

Legión apretada —y difícil de trazar en sus componentes forman asimismo los exalumnos de la ELD que han ido a sevir a otras instituciones de enseñanza superior en la cátedra y en la investigación, ya en el Distrito Federal, ya en las entidades federativas, entre las que se encuentran: La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Escuela —hoy Departamento— de Derecho de la Universidad Iberoamericana, las escuelas de Derecho de las Universidades: La Salle, Anáhuac, Metropolitana, del Nuevo Mundo, Panamericana, del Tepeyac, etcétera. Algunos egresados han llegado además a ejercer el delicado cargo de director, como aconteció con don Miguel Villoro Toranzo en la Escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana, con don Genaro María González en la de la Universidad La Salle, con don Javier Crexell del Moral en la de la Universidad Anáhuac, con don Manuel López Medina en la de la Universidad Autónoma de Guerrero; el día de hoy desempeñan esa función: Don José de Jesús Ledesma en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana y don José Gómez Mont en la Escuela de Derecho de la Universidad del Nuevo Mundo. A la elevada función de rector llegó don Ildefonso Zorrilla en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Circunscribiéndonos finalmente al área del bizarro oficio del investigador, mencionemos a don Javier Piña y Palacios y a don Jorge Adame Goddard, quienes méritamente lo desempeñan en el pionero Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

7.5 *Sobre las perspectivas y posibilidades futuras*

Todas las provisiones mencionadas, relativas a la investigación y difusión de la cultura jurídica en la ELD, son lógica secuencia del actuar congruente de las generaciones pasadas en relación con directrices básicas sobre investigación y difusión jurídicas. De allí que, siendo predictiva la reflexión histórica y considerando la valía de los medios puestos por las generaciones presentes, no puede menos que augurarse a la ELD nuevos avances en el irreversible camino que el servicio de la sociedad emprendiera en 1912, lo que conseguirá mediante el trabajo ímprobo de sus autoridades, maestros, investigadores, alumnos y exalumnos, reiterándoles ahora nosotros los memorables y fervorosos votos con que concluyera don Luis Méndez su alocución al declarar inaugurada la Escuela: "Dios, autor de las buenas leyes e inspirador de las buenas obras, haga que esta Institución viva y prospere."

7.6 *Sobre el objetivo, enfoque y alcance de esta monografía*

A grandes rasgos estas son las líneas generales y las etapas de la evolución histórica de la investigación y difusión jurídicas en la ELD, la

cual, atenta al *non vitae sed scholae discimus* (vicioso es aprender más para la escuela que para la vida) que lamentara Séneca,[107] recomienda y practica el *non scholae sed vitae discamus* (aprendamos no para la escuela sino para la vida).[108]

Pero naturalmente no pretendemos con estas notas haber esbozado más que un sencillo esquema que pueda servir de orientación a la investigación histórica y jurídica, pues la proyección de la Escuela no se limita a sólo cuanto se publica por ella, dado que brillantes exalumnos o maestros, como don Javier Piña y Palacios, por ejemplo, investigan y publican por otros conductos conservando, naturalmente, las lecciones de su *Alma Mater* y contribuyendo a su glorificación objetiva.

Es tan amplio y complejo el tema de la investigación y difusión de la cultura jurídica en la ELD que lo más prudente es no colgar la pluma y reconocer con franqueza la dificultad, rayana casi en lo imposible, de tratarlo exhaustivamente; no han de quemarse pues las naves poniendo punto final a un asunto que siempre quedará abierto a nuevas investigaciones y hallazgos; y, además de no pensar que se haya agotado la materia, convendrá acogerse al hábil expediente de las apostillas y de los inevitables pero salvadores *addenda et corrigenda,* con lo que se logrará el salto espiritual del *errare humanum* al confortante *sapientium mutare consilium,* donde radica precisamente la *sofrosyne* —lección suprema de realismo— que aconseja sabiamente en la elaboración del trabajo científico don Miguel Villoro Toranzo.[109]

8. *CONCLUSIONES*

1a.) Las bases legales que fijan el *objetivo exclusivo* de la ELD —la enseñanza de las ciencias jurídicas y sus auxiliares— y el modo técnico de conseguirlo —mediante trabajos de *investigación*— tienen como natural corolario el deber y el derecho de *difundir* la cultura jurídica, pues la ELD, como toda institución de enseñanza superior, no es una torre de marfil cerrada a la sociedad sino, por lo contrario, una persona moral atada inescindiblemente al deber de servirla.

2a.) La sociedad, por su parte, genuina titular de los derechos, ha sido satisfecha en ellos mediante el constante acatamiento de la ELD a los antedichos lineamientos perpetuos y, por las provisiones puestas, ha recibido ya garantías para el cumplimiento de los tres deberes fundamentales de la Institución: la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura jurídica.

[107] Fumagalli, Giuseppe, L'Ape Latina, cit., pág. 195, núm. 1964: È nostro vizio d'imparare più per la scuola che per la vita.

[108] Idem., *op. cit.*, pág. 194, núm. 1681: Non per la scuola ma per la vita impariamo. // Si attribuisce a Seneca il quale veramente disse anzi: Non vitae sed scholae discimus (ved. núm. 1694).

[109] Cfr. Metodología del Trabajo Jurídico. Técnicas del Seminario de Derecho, México, Escuela de Derecho, Universidad Iberoamericana, 1968, pág. 9.

APÉNDICE: DOCUMENTOS DEL SISTEMA VIGENTE DE PRESEMINARIO Y SEMINARIO Y OTROS

PROGRAMA DE SEMINARIOS VIGENTE EN 1952

(Transcrito del volumen "La Escuela Libre de Derecho. XL Aniversario", Escuela Libre de Derecho, México, 1952, págs. 24 y 25)

Temas para los alumnos de primer año

La persona jurídica en el Derecho Civil mexicano. Antecedentes y Concordancias con los códigos de los Estados de los siguientes temas: el nombre, el domicilio, el Registro Civil, el matrimonio, el divorcio, la situación de los hijos naturales, la adopción y la tutela legítima.

Temas para los alumnos de segundo año

Antecedentes históricos y concordancias en los códigos de los Estados de las siguientes materias: Copropiedad, usufructo y servidumbre, sucesión legítima, elementos de delito y legítima defensa.

El Poder Ejecutivo. Estudio comparativo en varios países y en diferentes constituciones.

Vocabulario del Código Civil. L. II, tít. I a VI.

Vocabulario del Código Civil. L. III, tít. I a V.

Vocabulario del Código de Procedimientos Civiles, tít. I a V.

Temas para los alumnos de tercer año

Estudio sobre los actos de comercio y concepto de comerciante. Vocabulario del Código de Comercio. Jurisprudencia.

Estudio sobre el vocabulario del Libro IV del Código Civil.

Comentario sobre sentencias de amparo.

Análisis del vocabulario de los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales.

Estudios sobre el Código Penal. Sus concordancias con los de los Estados.

Antecedentes y concordancias de la Constitución Mexicana.

Estudios comparativos con otras constituciones.

Temas para alumnos de cuarto año

Estudio sobre el vocabulario de los 29 primeros artículos constitucionales, sobre la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, sobre el Código de Procedimientos Penales.

Estudio de la jurisprudencia existente sobre letras de cambio, sobre el delito de fraude, sobre la querella, sobre actos consentidos, sobre revocación de actos de autoridades administrativas.

Leyes vigentes, antecedentes y jurisprudencia sobre cheques sin fondos, sobre sociedades irregulares.

Comentario sobre diversas sentencias de amparo.

Temas para alumnos de quinto año

Estudio sobre la nacionalidad mexicana. Los conflictos de leyes. El derecho de asilo. La extradición. El Derecho Internacional Privado y el Código Civil.

Los organismos descentralizados en la administración pública. La concesión administrativa. El servicio público. El crédito fiscal. Las Instituciones de Crédito. El Tribunal Fiscal. Las tarifas.

La organización del Poder Ejecutivo. El delito de disolución social.

PROYECTO DE REORGANIZACIÓN DE LOS SEMINARIOS DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO

JORGE ADAME GODDARD

1) *Objetivo*

El objetivo general de este proyecto es constituir seminarios en la ELD que sirvan para enseñar a los estudiantes a realizar eficientemente trabajos de investigación jurídica, así como para producir obras (artículos y libros) que constituyan aportaciones a la cultura jurídica.

2) *Plan general*

El plan se desarrollará a través de tres tipos de unidades: a) el preseminario; b) los seminarios "de estudio" y c) los seminarios "de investigación".

a) El preseminario lo constituye el curso de "Iniciación a la Investigación Jurídica" que deben cursar y aprobar los estudiantes del primer

año y cuyo objetivo es dar a conocer a éstos las técnicas y métodos propios de la investigación jurídica.

b) Los seminarios "de estudio" se prevén exclusivamente para los estudiantes del segundo año y se refirirán, cada uno, a una de las materias jurídicas que se imparten en ese año. Así pues, habrá los siguientes seminarios de "etudio".

1. Seminario de Derecho Civil II (Obligaciones);
2. Seminario de Derecho Romano II (Obligaciones);
3. Seminario de Derecho Procesal Civil I (Parte General);
4. Seminario de Derecho Penal I (Parte General) y
5. Seminario de Teoría del Estado.

Estos seminarios tendrán la finalidad de habituar a los estudiantes a estudiar problemas jurídicos concretos (teóricos o prácticos) con el objeto de resolverlos. De modo que el trabajo principal en ellos consistirá en el análisis y discusión verbales, en mesas redondas, de los problemas planteados y de las soluciones aportadas. Como se trata de que los estudiantes se acostumbren a estudiar para solucionar problemas, no importa que los que se les propongan sean problemas ya muy estudiados o inclusive resueltos, con tal que sean estimulantes e inciten a la discusión. Los problemas a tratar podrán ser tanto casos prácticos, como problemas de interpretación de textos o problemas doctrinales; la naturaleza de éstos dependerá, principalmente, del tipo de materia a que se refieran.

Estos seminarios podrán estar dirigidos por un profesor o por un investigador.

c) Los seminarios de investigación se establecen con el objeto de producir obras (artículos y libros) que constituyan aportaciones a la cultura jurídica y para que los estudiantes aprendan a investigar colaborando en la investigación que realice un investigador profesional.

Estos seminarios estarán a cargo de investigadores y trabajarán sobre problemas jurídicos importantes para la sociedad mexicana o para la ciencia jurídica, que hayan sido aprobados por la Junta Directiva de la Escuela. Los investigadores tendrán la obligación de entregar una obra en determinado tiempo y de adiestrar en las tareas de investigación a los estudiantes que se inscriban en los seminarios.

Los estudiantes del 3o. y 4o. grado tendrán obligación de concurrir a uno de estos seminarios cada año y participar en los trabajos de investigación que ahí se realicen. La labor principal que harán los estudiantes será la redacción de un trabajo que se refiera a alguna de las cuestiones conectadas con el problema principal que se estudia en el seminario.

Los estudiantes del 5o. año tendrán la oportunidad de inscribirse en alguno de los seminarios de investigación para hacer su trabajo de tesis

profesional sobre alguna de las cuestiones que en ellos se traten, aunque, por supuesto, también podrán hacer su trabajo de tesis profesional independientemente de los seminarios.

Los seminarios de investigación podrán estar dirigidos por investigadores de tiempo completo, medio tiempo o tiempo parcial.

3) Principios básicos que regirán ambos tipos de seminarios.

a) Los problemas a tratar en los seminarios serán definidos por el director de seminario, atendiendo la opinión y necesidades de los catedráticos de la materia respectiva, cuando se trate de seminarios de estudio, o por el investigador, de común acuerdo con la Junta Directiva de la Escuela, cuando se trate de seminarios de investiyación.

b) La materia de seminarios es obligatoria como cualquier otra.

c) En cada seminario únicamente podrán inscribirse 30 alumnos. Si hubiese mayor demanda en alguno de ellos, la Junta Directiva de la Escuela estudiará el caso y resolverá lo conducente.

d) Los seminarios trabajarán en grupos no mayores de 10 alumnos, con un investigador cada grupo, debiendo sesionar por lo menos una vez por semana.

e) Los alumnos al hacer su inscripción a 2o., 3o. o 4o. años, se inscribirán al seminario que elijan. siempre y cuando haya lugar.

f) Cada alumno tendrá la obligación de asistir por lo menos al 70% de las sesiones del seminario para el que fue inscrito, requisito indispensable para poder ser aprobado. Quien no tenga dicho porcentaje de asistencia tendrá que repetir el seminario, con las consecuencias previstas para cualquier otra materia.

g) La labor de cada alumno en el seminario, será evaluada por el investigador del mismo, anotando en la lista que le envíe la Secretaría de la Escuela (en la que únicamente aparecerán los que tuvieron el porcentaje de asistencia suficiente), la palabra aprobado o reprobado frente al nombre de cada alumno. El que repruebe el seminario tendrá que volver a cursarlo y le contará como si se tratara de cualquier otra materia.

h) La duración de los seminarios será del primer día hábil de octubre al último de abril del siguiente año.

i) Durante la primera quincena de mayo, los directores del seminario, enviarán a la Secretaría de la Escuela las listas con las anotaciones de aprobado o reprobado, para que ésta se los comunique a los alumnos.

4) *Ejecución del Plan*

El plan podrá irse desarrollando paulatinamente.

Para el año académico 1978-1979 podrán instalarse los seminarios de estudio suficientes para atender a los alumnos que entonces cursaren el segundo grado. Teniendo en cuenta que actualmente hay 168 estudiantes inscritos en 2o. año, convendría prever el establecimiento de 6 de estos seminarios (los cuales podrían atender hasta 180 estudiantes), concretamente:

2 seminarios de Derecho Civil II;
1 seminario de Derecho Romano II,
1 seminario de Derecho Procesal Civil I;
1 seminario de Derecho Penal I y
1 seminario de Teoría del Estado.

O sea que para ese año se requerirán 6 profesores de seminarios que podrán ser o no investigadores.

Para el año académico 1979-1980 debiere haber, además, 4 seminarios de investigación, con los respectivos investigadores encargados de ellos, que tenderían hasta 120 estudiantes del tercer año (actualmente hay 100 de ellos inscritos en ese año).

Para el año académico 1980-1981, serían necesarios 3 seminarios de investigación más, con los correspondientes investigadores, que pudieren atender a 90 estudiantes del cuarto año (actualmente hay 74 de ellos inscritos en ese año).

Finalmente, para el año académico 1981-1982 convendría establecer un seminario de investigación más que contendiera con la demanda de los estudiantes de 5o. grado que quisieran hacer su tesis profesional en los seminarios de investigación.

De modo que el plan podría funcionar totalmente en el año académico 1981-1982, contando con:

6 seminarios de estudio y 6 profesores encargados de los mismos, que atenderían hasta 180 alumnos de segundo año; y

8 seminarios de investigación y 8 investigadores encargados de los mismos, que podrían atender hasta 240 estudiantes de 3o., 4o. y 5o. grado.

DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS, CONSTITUCIÓN, FUNCIONAMIENTO Y SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL PRESEMINARIO

JORGE ADAME GODDARD

1) *Objetivos*

Su objetivo general es que los estudiantes conozcan, de manera general, el método de investigación que se desarrolla en los seminarios. Tiene además los siguientes objetivos de orden práctico: a) que los estudiantes sepan cómo recopilar bibliografía; b) que sepan usar los catálogos y kárdex de la biblioteca; c) que conozcan sistemas para registrar y clasificar la información (ficheros, apuntes, etc.); d) que sepan manejar el Diario Oficial, el Semanario Judicial y las recopilaciones de Jurisprudencia; e) que sepan hacer correctamente citas bibliográficas y citas a pie de página.

2) *Constitución*

El preseminario está constituido por el curso de Iniciación a la Investigación Jurídica, que deben cursar los estudiantes de primer año. Dicho curso se imparte por profesores, en cada uno de los grupos de primer año que hubiere.

3) *Funcionamiento*

El curso se realiza en dos etapas: a) la "etapa expositiva": dura los meses de octubre a diciembre, y consiste de una exposición general del método de investigación, hecha a modo magisterial por el profesor encargado del curso; b) la etapa "práctica", dura de enero a abril, y comprende la realización, por parte de los estudiantes dirigidos por el profesor, de una serie de actividades aplicativas del método expuesto, tales como redacción de fichas bibliográficas, elaboración de bibliografías, visitas a la biblioteca, etc.

Durante la etapa "expositiva", el preseminario funciona tres veces por semana con todos los estudiantes del grupo. En la etapa "práctica", el grupo se divide en tres subgrupos del mismo número de estudiantes que sesionan, cada uno, una vez por semana. En ambas etapas, las sesiones se llevan a cabo en los salones ordinarios de clase.

4) *Sistema de avaluación*

La evaluación final se hace conforme a estos criterios: el 50% de la calificación lo constituye el conocimiento que tenga el estudiante del método expuesto. Para evaluar dicho conocimiento, se realiza un examen final la primera quincena de mayo, con las características que tienen este tipo de exámenes en la ELD. El otro 50% lo constituye la calificación de los trabajos prácticos que realizan los estudiantes.

PROYECTO DE PROGRAMA PARA LA PARTE TEÓRICA DEL CURSO DE INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA (PRESEMINARIO)

JORGE ADAME GODDARD

Tema I: Introducción

1. La búsqueda de la verdad y la justicia.
1.1 La verdad.
1.2 El conocimiento científico.
1.3 El método científico.
1.4 La investigación científica.
1.5 El conocimiento jurídico como prudencia de lo justo.
1.6 El método jurídico.
1.7 La investigación jurídica.

Tema II: El sistema de Seminarios en la ELD

2. El sistema de seminarios de la ELD.
2.1 Objetivo general: pensar para resolver problemas.
2.2 El preseminario.
2.3 Los seminarios de estudio.
2.4 Los seminarios de investigación.

Tema III: Determinación del problema

3. Determinación del problema.
3.1 Investigación preliminar.
3.2 Diversos criterios para facilitar la individualización del problema: a) utilidad; b) disponibilidad de las fuentes; c) proporción con capacidad y tiempo del investigador.
3.3 Concepción de una hipótesis de trabajo.
3.4 Adopción de un método y plan de investigación.

Tema IV: Documentación

4. Documentación.
4.1 Clasificación de las fuentes del conocimiento jurídico.

4.2 Acopio de fuentes.
4.2.1 Doctrina: Bibliografías, Catálogos de Bibliotecas, Información personal.
4.2.2 Legislación: Diversas colecciones legislativas generales: Andrade, México Fiscal, Dublán y Lozano, etc.; índices legislativos, el Diario Oficial.
4.2.3 Jurisprudencia: el Semanario Judicial de la Federación, diversos índices y repertorios de jurisprudencia.
4.3 Selección de las fuentes.
4.4 Crítica interna y externa de las fuentes.
4.5 Obtención y registro de datos.

Tema V: Construcción o planteamiento del problema

5. Construcción o planteamiento del problema.
5.1 Revisión crítica de la documentación obtenida.
5.2 Planteamiento definitivo del problema.
5.3 El plan de exposición.

Tema VI: Exposición

6. Exposición.
6.1 La exposición verbal.
6.2 La exposición escrita.
6.2.1 El estilo jurídico.
6.2.2 La división del trabajo.
6.2.3 El aparato documental.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

(Con referencia a cada ficha del programa)

MANUEL LÓPEZ MEDINA

Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 1180 p. Cfr. Voces: verdad, verdadero, verídico, verificabilidad, verificación y verosímil (ficha I).

Adame Goddard, Jorge, *et al.*, *Documentos sobre el preseminario y seminarios de estudio e investigación en la Escuela Libre de Derecho*, ed. mimeográfica, publicados en este mismo Apéndice (ficha II).

Asti Vera, Armando, *Metodología de la Investigación*, Buenos Aires, Kapelusz, 1968, 195 p. (fichas I, III, IV, V y VI).

Baena Paz, Guillermina, *Manual para elaborar trabajos de investigación documental*, 3a. ed., México. UNAM, 1977, 124 p. (fichas III, IV, V y VI).

Bascuñán Valdés, Aníbal, *Manual de técnica de la investigación jurídica*, 3a. ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, p. (fichas I, II, III, IV, V y VI).

Biondi, Biondo, *Scienza del diritto come arte del giusto*, en "Jus", N.S. Año I, fasc. II, octubre, 1950, págs. 145-176, traducido por Ángel Latorre y publicado en Arte y Ciencia del Derecho, Barcelona, Ariel, 1953, págs. 119-160 (ficha I.5).

Bosch García, Carlos, *La técnica de investigación documental*, 7a. ed., México, UNAM, 1977, 69 p. (fichas I, III, IV, V y VI).

Brugger, Walter, *Diccionario de Filosofía*, 6a. ed., Barcelona, Herder, 1969, p. 626. Voz: verdad (ficha I).

Departamento de Metodología Docente de la Univ. Externado de Colombia, *Metodología y técnica de la investigación jurídica*, Bogotá, Publicaciones de la U.E de C., 1968, Capítulo: Técnica de la investigación jurídica, en Lecturas Universitarias No. 29, págs. 153-188 (fichas I, III, IV, V y VI).

Duverger, Maurice, *Métodos de las ciencias sociales*, trad. de Alfonso Sureda, 7a. ed., Barcelona, Ariel, 1974 (ficha I).

Estévez, José Lois, *La investigación científica y su propedéutica en el derecho*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1972. Capítulo: Cómo proyectar una investigación jurídica, en Witker V., Jorge, *Antología de estudios sobre la investigación jurídica*, Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 129-151 (fichas I y III).

García Laguardia, Jorge Mario y Jorge Luján Muñoz, *Guía de técnicas de investigación*, en Witker V., Jorge, *Antología de estudios sobre la investigación jurídica*, Lecturas Universitarias No. 29, págs. ...-... (fichas I, III, IV, V y VI).

Garza Mercado, Ario. *Manual de técnicas de investigación documental para estudiantes de ciencias sociales*, México, El Colegio de México, 1973, 187 p. (fichas I, III, IV, V y VI).

Gómez Robledo Antonio. *Meditación sobre la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, 208 p. Cfr. cap. VII: La justicia como valor, *ibíd.*, págs. 152-170 (fichas I.5).

González, Ireneo, *Metodología del trabajo científico*, 3a. ed., Santander. Sal Terrae, 1965, 247 p. (fichas III, IV, V y VI).

Gutiérrez Sáenz, Raúl y José Sánchez González, *Metodología del trabajo intelectual*, México, Esfinge, 1973, 200 p. (fichas I, III, IV, V y VI).

Hirschberger, Johannes, *Historia de la Filosofía*, 2 vols., Barcelona, Herdel, 1976, págs. 621 y 517. Cfr. índice de materias, voz: verdad (ficha I).

Kreimerman, Norma, *Métodos de investigación para tesis y trabajos semestrales*, México, 1975, 176 p. (fichas III, IV, V y VI).

López Medina, Manuel, *Preseminario y Seminario de Derecho*, en Revista de Investigaciones Jurídicas, de la Escuela Libre de Derecho, Año 2, núm. 2, México, 1978, págs. 201-211 (ficha II).

Mendieta Alatorre, Ángeles, *Métodos de investigación y manual académico*, México, Porrúa, 1977, 213 p. (fichas I, III, IV, V y VI).

Pardinas, Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, México, Siglo XXI, 1969, 188 p. (fichas I, III, IV, V y VI).

Ramón y Cajal, Santiago, *Los tónicos de la voluntad*, 6a. ed., Buenos Aires-México, Espasa-Calpe, Argentina, 1952, 211 p. (fichas I, III, IV. V y VI).

Rodríguez-Arias Bustamante, Lino, *Metodología del estudio y de la investigación*, Caracas, ediciones del Congreso de la República, 1976. Capítulo: La investigación en Witker V., Jorge, *Antología de estudios sobre la investigación jurídica*, Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 113-126 (ficha I).

Saer Pérez, Gerardo, *Estudio e investigación del derecho*, Venezuela, Universidad de Carabobo, 1974, Capítulo: Desarrollo de una investigación jurídica, en Witker V., Jorge, *Antología de estudios sobre la investigación jurídica*, Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 231-250 (fichas III, IV, V y VI).

Varios autores, *Antología de estudios sobre la investigación jurídica*, No. 29, Lecturas Universitarias, México, UNAM, 1978, p. 276 (fichas I, III, IV, V y VI).
Villoro Torazo, Miguel, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, México, Porrúa. 1973, p. 538 (ficha I).
——, *Metodología del trabajo Jurídico, Técnicas del Seminario de Derecho*, México, Universidad Iberoamericana, 1968, 86 p. (fichas I, IV, V y VI).
Witker V., Jorge, *La enseñanza del derecho. Crítica metodológica*, México, Editora Nacional, 1975. Capítulo: Investigación jurídica formativa, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 251-268 (fichas I, III, IV, V y VI).

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA POR TEMAS

MANUEL LÓPEZ MEDINA

TEMA I

Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 1180. Cfr. Voces: verdad verdadero, verídico, verificabilidad, verificación y verosímil.
Asti Vera, Armando, *Metodología de la Investigación*, Buenos Aires, Kapelusz, 1968, p. 195.
La investigación y sus métodos, 15/21.
Bascuñán Valdés, Aníbal, *Manual de técnica de la investigación jurídica*, 3a. ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, p. 216. Del conocimiento; en partiular, del nocimiento científico, 16/17.
La investigación jurídica; su técnica y sus fuentes, 34/38.
Biondi, Biondo, *Scienza del diritto come arte del giusto*, en "Jus", N.S. Año I, fasc. II. octubre 1950, págs. 145-176, traducido por Ángel Latorre y publicado en Arte y Ciencia del Derecho, Barcelona. Ariel, 1953, págs. 119-160.
Bosch García, Carlos, *La técnnca de investigación documenta*l, 7a. ed., México, UNAM, 1977, p. 69.
El valor de la investigación, 9/12.
Brugger, Walter, *Diccionario de Filosofía*, 6a. ed., Barcelona, Herder, 1969, p. 626. Voz: verdad.
Departamento de metodología Docente de la Univ. Externado de Colombia, *Técnica de la investigación jurídica*. Bogotá, Publicaciones de la U.E. de C., 1968, Capítulo: Técnica de la investigación jurídica, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 153-188.
Investigación pura y aplicada, 155/156.
Duverger, Murice, *Métodos de las ciencias sociales*, trad. de Alfonso Sureda, 7a. ed., Barcelona, Ariel, 1974.
Los niveles de la investigación científica, 356/365.
Estévez, José Lois, *La investigación científica y su propedéutica en el derecho*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1972. Capítulo: Cómo proyectar una investigación jurídica, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 129-151.
La penuria de resultados en la investigación jurídica y sus causas, 138/139.
García Laguardia, Jorge Mario y Jorge Luján Muñoz, *Guía de técnicas de investigación*, en Lecturas Universitarias. No. 29, págs.
El método científico, 25/28.
Garza Mercado, Ario, *Manual de técnicas de investigación documental para estudiantes de ciencias sociales*, México, El Colegio de México 1973, p. 187.

El proceso de la investigación, 1/8.
Gomez Robledo, Antonio, *Meditación sobre la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 208, Cfr. cap. VII: La justicia como valor, ibid., 152-170.
Gutiérrez Sáenz, Raúl y José Sánchez González, *Metodología del trabajo intelectual*, México, Esfinge, 1973, p. 200.
¿Qué es una investigación científica, 121/130.
Métodos generales de la investigación científica, 131/140.
Hirchberger, Johannes, *Historia de la Filosofía*, 2 vols., Barcelona. Herder, 1976, págs. 621 y 517. Cfr. índice de materias, voz: verdad.
Mendieta Alatorre, Ángeles, *Métodos de investigación y manual académico*, México, Porrúa, 1977, p. 213.
La investigación, 3/32.
Métodos de la investigación 33/70.
La disertación oral, 200/207.
Pardinas, Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, México, Siglo XXI. 1969, p. 188.
Los obstáculos socioculturales a la tarea de la investigación, 4/6.
Ética de investigación, 6/7.
Conocimiento: popular, de divulgación, científico, 14/43.
Ramón y Cajal, Santiago, *Los tónicos de la voluntad*, 6a. ed., Buenos Aires-México, Espasa-Calpe, Argentina, 1952, p. 211.
Consideraciones sobre los métodos generales 13/20.
Rodríguez-Arias Bustamante, Lino, *Metodología del estudio y de la investigación*, Caracas, ediciones del Congreso de la República, 1976. Capítulo: La investigación, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 113-126.
Concepto; elementos y características; distinción de la técnica; conocimiento científico; método; las fuentes, 113/126.
Varios Autores, *Antología de estudios sobre la investigación jurídica*, No. 29 de Lecturas Universitarias, México, UNAM, 1978, p. 276.
Villoro Torazo, Miguel, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, México, Porrúa, 1973, p. 538.
Conclusiones sobre la verdad, 462/466.
——, *Metodología del trabajo Jurídico*, Técnicas del Seminario de Derecho, México, Universidad Iberoamericana, 1968, p. 86.
Método y diversas clases de métodos 5.
El trabajo científico, 7 y 43/52.
Witker V., Jorge, *La enseñanza del Derecho. Crítica metodológica*, México, Editora Nacional, 1975. Capítulo: Investigación jurídica formativa, en Lecturas Universitarias, No. 29. págs. 251-268.
Tipología de la investigación jurídica: el área metodológica y los métodos en la investigación jurídica, 255/259.

TEMA II

Adame Goddard, Jorge *et al.*, *Documentos sobre el preseminario y seminarios de estudio e investigación en la Escuela Libre de Derecho*, ed. mimeográfica, publicados en este mismo Apéndice.
Bascuñán Valdés, Aníbal, *Manual de técnica de la investigación jurídica*. 3a. ed., Santiago, Editorial Jurídica, de Chile, 1961, p. 216.
Sobre preseminario y seminario, 36.
López Medina, Manuel, *Preseminario y Seminario de Derecho*, en Revista de Investigaciones Jurídicas, de la Escuela Libre de Derecho, Año 2, No. II, México, 1978, págs. 201-211.

TEMA III

Asti Vera, Armando, *Metodología de la Invesigación,* Buenos Aires, Kapelusz, 1968, p. 195.
El problema y el tema, 101/108.
El plan de investigación, 109/116.
Baena Paz, Guillermina, *Manual para elaborar trabajos de investigación documental,* 3a. ed., México, UNAM, 1977, p. 124.
El plan de trabajo (tema, hipótesis, esquema, bibliografía y tiempo), 13/35.
Bascuñán Valdés, Aníbal, *Manual de técnica de la investigación jurídica,* 3a. ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, p. 216.
El planteamiento del problema (problema, hipótesis, plan, organización de instrumentos), 70/97.
Bosch García, Carlos, *La técnica de investigación documental,* 7a. ed., México, UNAM, 1977, p. 69.
La aproximación al tema, 13.
Departamento de Metodología Docente de la Univ. Externado de Colombia, *Metodología y técnica de la investigación jurídica,* Bogotá, Publicaciones de la U. E. de C., 1968, Capítulo: Técnica de la investigación jurídica, en Lecturas Universitarias, No. 29. págs. 153-188.
La selección del problema jurídico, 157/162.
Estévez, José Lois, *La investigación científica y su propedéutica en el Derecho,* Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1972. Capítulo: Cómo proyectar una investigación jurídica, en Lecturas Universitarias, N. 29. págs. 129-151.
La elección de un tema de trabajo, 139/140.
García Laguardia, Jorge Mario y Jorge Luján Muñoz, *Guía de técnicas de investigación,* en Lecturas Universitarias, No. 29, págs.
La elección del tema, su definición y delimitación, 34/40.
El bosquejo o plan de trabajo, 62/68.
Garza Mercado, Ario, *Manual de técnicas de investigación documental para estudiantes de ciencias sociales,* México, El Colegio de México, 1973, p. 187.
El problema de la investigación, 9/16.
El plan de trabajo, 17/41.
González Ireneo, *Metodología del trabajo científico,* 3a. ed., Santander, Sal Terrae, 1965, p. 347.
Elección del tema, 113/118.
Gutiérrez Sáenz, Raúl y José Sánchez González, *Metodología del trabajo intelectual,* México, Esfinge, 1973, p. 200.
Elección del tema y el plan provisional. 159/162.
Kreimerman, Norma, *Métodos de investigación para tesis y trabajos semestrales,* México, 1975, p. 176.
Cómo escoger el tema, 7/11.
Mendieta Alatorre, Ángeles, *Métodos ds investigación y manual académico,* México, Porrúa, 1977, p. 213.
Proceso técnico de planeación, 57.
Pardinas, Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales,* México, Siglo XXI, 1969, p. 188.
El problema, 121/131.
La hipótesis, 132/141.
Diseño de la investigación y de la comprobación de la hipótesis, 142/160.
Ramón Cajal, Santiago, *Los tónicos de la voluntad,* 6a. ed., Buenos Aires-México, Espasa-Calpe, Argentina, 1952, p. 211.
Hipótesis directriz, 126/135.
Saer Pérez, Gerardo, *Estudio e investigación del derecho,* Venezuela, Universidad de Carabobo. 1974, Capítulo: Desarrollo de una investigación jurídica, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 231-250.
La elección del tema, 233/234.
El esquema provisional, 235/240.
Varios autores, *Antología de estudios sobre la investigación jurídica,* No. 29 de Lecturas Universitarias, México, UNAM, 1978, p. 276.
Villoro Toranzo, Miguel, *Metodología cit.,* de la hipótesis a la afirmación científica, 43/51.
Witker V., Jorge, *La enseñanza del derecho. Crítica metodológica,* México, Editora Nacional, 1975. Capítulo: Investigación jurídica formativa, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 251-268.
Tema, hipótesis y comprobación de la misma, 256.

TEMA IV

Asti Vera, Armando, *Metodología de la Investigación.* Buenos Aires, Kapelusz, 1968, p. 195.
Información bibliográfica: fuentes, búsqueda, fichas, análisis y crítica de la documentación, 117/129.
Baena Paz, Guilermina, *Manual para elaborar trabajos de investigación documental,* 3a. ed., México, UNAM, 1977, p. 124.
Recopilación del material - fichas y otras técnicas, 36/79.
Organización del material, 80/88.
Bascuñán Valdés, Aníbal, *Manual de técnica de la investigación jurídica,* 3a. ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, p. 216.
F.C.C. y F.C.J., concepto, clasificación y organización funcional, 20/69 y 97/125.
Bosch García, Carlos, *La técnica de investigación documental,* 7a. ed,. México, UNAM, 1977, p. 69.
Cómo lograr el material para el trabajo, 15/25.
La manera de recoger el material, 27/32.
Organización del material en el fichero de trabajo, 33/36.
Departamento de Metodología Docente de la Univ. Externado de Colombia, *Metodología y técnica de la investigación jurídica,* Bogotá. Publicaciones de la U. E. de C., 1968, Capítulo: Técnica de la investigación jurídica, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 153-188.
Problemas referentes a las fuentes, 166/170.
Crítica de la fuente, 174-177.
García Laguardia, Jorge Mario y Jorge Luján Muñoz, *Guía de técnicas de investigación,* en Lecturas Universitarias, No. 29, págs.
1973, p. 187.
Biblioteca, fuentes de información y su evaluación inicial, ficha y fichero bibliográfico, 40/62.
Recopilación de información, 68/78.
Garza Mercado, Ario, *Manual de técnicas de investigación documental para estudiantes de ciencias sociales,* México, El Colegio de México, 1973, p. 187.
Biblioteca, obras de consulta y texto de trabajo, 42/108.
Gonzales, Ireneo, *Metodología del trabajo científico,* 3a. ed., Santander, Sal Terrae, 1965, p. 247.
Instrumentos del trabajo científico, bibliografía, manera de recoger y clasificar los materiales, fuentes y su crítica, síntesis de las fuentes y conclusiones, 119/197.
Gutiérrez Sáenz, Raúl y José Sánchez González, *Metodología del trabajo intelectual,* México, Esfinge, 1973, p. 200.
Acopio del material, 162/163.

La ordenación de material, 163/165.
Kreimerman, Norma, *Métodos de investigación para tesis y trabajos semestrales,* México. 1975, p. 176.
La utilización de la biblioteca, 25/34.
El libro, 35/49.
Pardinas, Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales,* México, Siglo XXI, 1969, p. 188.
Diseño de la investigación y de la comprobación de la hipótesis, 142/160.
Ramón y Cajal, Santiago, *Los tónicos de la voluntad,* 6a. ed., Buenos Aires-México, Espasa-Calpe, Argentina, 1952, p. 211.
Marcha de la investigación científica 121/135.
Saer Pérez Gerardo, *Estudio e investigación del derecho,* Venezuela, Universidad de Carabobo, 1974, Capítulo: Desarrollo de una investigación jurídica, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 231-250.
Alude a la "construcción", en pág. 248.
Varios autores, *Antología de estudios sobre la investigación jurídica,* No. 29, de Lecturas Universitarias, México, UNAM, 1978, p. 276.
Villoro Torazo, Miguel, *Metodología del trabajo Jurídico, Técnicas del Seminario de Derecho,* México, Universidad Iberoamericana, 1968, p. 86.
El trabajo científico, 49/52.
Planteamiento del prob. 53.
Construcción de una solución, 59.
Witker V., Jorge, *La enseñanza del derecho. Crítica metodológica,* México Editora Nacional, 1975. Capítulo Investigación jurídica formativa, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 251-268.
La etapa del desarrollo de la investigación jurídica, 260/261.

TEMA V

Asti Vera, Armando, *Metodología de la Investigación,* Buenos Aires, Kapelusz, 1968, p. 195.
El uso del razonamiento en el desarrollo y en la solución del problema. 141/146.
La construcción de la teoría científica, 147/151.
La teoría de los modelos. 151/155.*
Baena Paz, Guillermina, *Manual para elaborar trabajos de investigación documental,* 3a. ed., México, UNAM, 1977, p. 124.
Bascuñán Valdés. Aníbal, *Manual de técnica de la investigación jurídica.* 3a. ed., México, Editorial Jurídica de Chile, 1961, p. 216.
La construcción, 125/131.
Bosch García, Carlos, *La técnica de investigación documental,* 7a. ed., México. UNAM, 1977, p. 69.
El proceso de escribir, 37/43.
Departamento de Metodología Docente de la Univ. Externado de Colombia, *Técnica de la investigación jurídica,* Bogotá, Publicaciones de la U.E. de C., 1968, Capítulo: Técnica de la Investigación jurídica, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 153-188.
Análisis estructural, 168/173.
Crítica jurídica, 173/188.
García Laguardia, Jorge Mario y Jorge Luján Muñoz, *Guía de técnicas de investigación,* en Lecturas Universitarias, No. 29, págs.
El bosquejo o plan de trabajo, 62/68.

* Verificación de las hipótesis, 136/140.

González, Ireneo, *Metodología del trabajo científico,* 3a. ed., Santander, Sal Terrae, 1965, p. 247.
Síntesis de la fuentes y conclusiones del trabajo, 195/197.
Gutiérrez Sáenz, Raúl y José Sánchez González, *Metodología del trabajo intelectual,* México, Esfinge, 1973, p. 200.
Mendieta Alatorre, Ángeles, *Métodos de investigación y manual académico,* México, Porrúa, 1977, p. 213.
Técnica de la investigación, la organización del material de trabajo y la técnica bibliográfica, 71/134.
Pardinas, Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales,* México, Siglo XXI, 1969, p. 188.
Observación documental, 50/61.
Algunos ejercicios metodológicos para estudiantes, 178/180.
Saer Pérez Gerardo, *Estudio e investigación del derecho,* Venezuela, Universidad de Carabobo, 1974. Capítulo: Desarrollo de una investigación jurídica, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 231-250.
La búsqueda y registro de las fuentes de conocimiento.
Varios autores, *Antología de estudios sobre la investigación jurídica,* No. 29, de Lecturas Universitarias, México, UNAM, 1978, p. 276.
Villoro Torazo, Miguel, *Metodología del trabajo jurídico, Técnicas del Seminario de Derecho,* México, Universidad Iberoamericana, 1968, p. 86.
Las fichas, las citas y nociones de biblioteconomía, 25/42.
Los ejercicios del trabajo jurídico, 62/86.
Witker V., Jorge, *La enseñanza del derecho. Crítica metodológica,* México Editora Nacional, 1975. Capítulo: Investigación jurídica formativa, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 251-268.
Búsqueda de las fuentes y su registro, 259/268.

TEMA VI

Asti Vera, Armando, *Metodología de la Investigación,* Buenos Aires, Kapelusz, 1968, p. 195.
Preparación de la monografía, 163/193.
Baena Paz, Guillermina, *Manual para elaborar trabajos de investigación documental,* 3a. ed., México, UNAM, 1977, p. 124.
Redacción final, 89/110.
Presentación, 111/122.
Bascuñán Valdés. Aníbal, *Manual de técnica de la investigación jurídica.* 3a. ed., México, Editorial Jurídica de Chile, 1961, p. 216.
La exposición, 132/178.
El estilo jurírico, 139/142.
Bosch García, Carlos, *La técnica de investigación documental,* 7a. ed., México. UNAM, p. 69.
La presentación del trabajo, 57/69.
García Laguardia, Jorge Mario y Jorge Luján Muñoz, *Guía de técnicas de investigación,* en Lecturas Universitarias, No. 29, pág.
Notas al texto, 78/82.
Las partes de un trab. 63/64.
La redacción, 82/91.
Garza Mercado, Ario, *Manual de t.cnicas de investigación documental para estudiantes de ciencias sociales,* México, El Colegio de México, 1973, p. 187.
El escrito, 118/145.

González, Ireneo, *Metodología del trabajo científico*, 3a. ed., Santander, Sal Terrae, 1965, p. 247.
Redacción del trabajo, 198/221.
Manera de poner las citas y las notas, 222/229.
Preparación del original para la imprenta, 230/234.
Gutiérrez Sáenz, Raúl y José Sánchez González, *Metodología del trabajo intelectual*, México, Esfinge, 1973, p. 200.
La redacción de un trabajo científico, 167/175.
Notas, citas y referencias bibliográficas, 177/182.
Kreimerman, Norma, *Métodos de investigación para tesis y trabajos semestrales*, México, 1975, p. 176.
Cómo redactar el trabajo, 51/63.
La mecánica del trabajo semestral, 65/77.
Mendieta Alatorre, Ángeles, *Métodos de investigación y manual académico*, México, Porrúa, 1977, p. 213.
Pardinas, Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, México, Siglo XXI, 1969, p. 188.
Conclusiones y presentación de resultados, 161/173.
Ramón y Cajal, Santiago, *Los tónicos de la voluntad*, 6a. ed., Buenos Aires-México, Espasa-Calpe, Argentina, 1952, p. 211.
Redacción del trabajo científico, 136/148.
Saer Pérez Gerardo, *Estudio e investigación del derecho*, Venezuela, Universidad de Carabobo, 1974, Capítulo: Desarrollo de una investigación jurídica, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 231-250.
Las fases de la redacción, 248/250.
Varios autores, *Antología de estudios sobre la investigación jurídica*, No. 29, de Lecturas Universitarias, México, UNAM, 1978, p. 276.
Villoro Torazo, Miguel, *Metodología del trabajo Jurídico, Técnicas del Seminario de Derecho*, México, Universidad Iberoamericana, 1968, p. 86.
La formulación de las soluciones, 60.
Witker V., Jorge, *La enseñanza del derecho. Crítica metodológica*, México Editora Nacional, 1975. Capítulo: Investigación jurídica formativa, en Lecturas Universitarias, No. 29, págs. 251-268.
La redacción, 260/261.

TRES SERIES DE TEMAS QUE EVENTUALMENTE PUEDEN ENCOMENDARSE A LOS ALUMNOS DEL PRESEMINARIO, PARA SER REALIZADOS EN EQUIPO O INDIVIDUALMENTE

MANUEL LÓPEZ MEDINA

1a. Serie

1. El deber jurídico (trabajo en equipo).
2. Elabore diez fichas bibliográficas de otros tantos estudios sobre la "equidad".
3. Reseña bibliográfica de cinco libros de introducción al derecho.

4. Bibliografía sobre el tema del Derecho del futuro.
5. ¿Hay una ciencia del Derecho?
6. Los preseminarios de Derecho en México.
7. ¿Tuvo la humanidad un estadio prejurídico?
8. El problema de la efectividad del Derecho.
9. ¿Tienes vocación de abogado? (Orientación Vocacional).
10. Elaborar cinco fichas de otros tantos artículos jurídicos publicados en revistas de la ELD.
    Elaborar un esquema de los diversos tipos de fichas que se manejan en la investigación jurídica.
11. Elabore y motive un esquema de una investigación sobre un tema de Derecho Civil, 1er. Curso.
    Formule la hipótesis de trabajo.
12. La llamada "opinión iuris".
13. Elabore y motive un esquema de una investigación sobre un tema de Introducción al Estudio del Derecho.
    Formule la hipótesis de trabajo.
14. Análisis comparativo de los estudios sobre la investigación jurídica utilizados en la ELD, 1979-1980.
15. De sus libros de texto, entresaque cinco posibles temas de investigación: a) De cada uno de los temas, formule la hipótesis de trabajo. b) De cada uno de los temas obtenidos, formule un esquema de trabajo con sus posibles capítulos, subcapítulos y acápites. c) Presente las respectivas bibliografías de cada tema.
16. Formule una reseña bibliográfica del volumen 29 de Lecturas Universitarias.
17. Haga cinco fichas de revistas de Derecho. Haga cinco fichas bibliográficas de libros de Derecho. Haga cinco fichas de artículos publicados en revistas de Derecho.
18. Formule un planteamiento de problema sobre cinco cuestiones de Derecho Civil.
19. Elabore un resumen de un capítulo de cualquier libro de texto jurídico. a) Indique los pasos que siguió para elaborar dicho resumen. b) Exponga usted sus juicios valorativos sobre el capítulo original.
20. Bibliografía sobre la enseñanza del Derecho.
21. Formule un resumen de las técnicas de investigación documental en Derecho.
22. Informe sobre el mercado de trabajo del abogado en México.
23. Derecho y cambio social.
24. El problema del progreso de la ciencia jurídica.
25. La profesión de abogados y su interrelación con otras profesiones.
26. Formule tres problemas jurídicos de derecho civil y haga su respectivo análisis estructural.
27. El ordenamiento jurídico.

28. Formule un resumen de las técnicas de investigación documental en Derecho.
29. Estudio sobre la lógica jurídica.

2a. Serie

1. La definición del Derecho (trabajo en equipo).
2. El Diario Oficial.
3. Bibliografía de bibliografías jurídicas en México.
4. Hacer un resumen del modo de elaborar las fichas que auxilien al investigador jurídico.
5. ¿Cómo estudiaban el Derecho los romanos?
6. Reporte sobre lenguaje jurídico.
7. Reporte sobre periodos oficiales en las entidades federativas.
8. Estudio sobre política del Derecho.
9. El estilo jurídico.
10. Abreviaturas usuales en el Derecho.
11. La función social del Derecho.
12. El Semanario Judicial de la Federación.
13. El Derecho y su interrelación con otras profesiones.
14. Formule tres problemas jurídicos de Derecho Civil y haga su respectivo análisis estructural.
15. Formule tres problemas jurídicos de Derecho Civil y haga su respectivo análisis estructural.
16. Formule tres problemas jurídicos de Derecho Civil y haga su respectivo análisis estructural.
17. Haga cinco fichas de revistas de Derecho. Haga cinco fichas bibliográficas de libros de Derecho. Haga cinco fichas de artículos publicados en revistas de Derecho.
18. Los seminarios de Derecho en México.
19. El aparato documental en obras de Derecho.
20. Formule tres problemas jurídicos de Derecho Civil y haga su respectivo análisis estructural.
21. De sus libros de texto, entresaque cinco posibles temas de investigación: a) De cada uno de los temas, formule la hipótesis de trabajo. b) De cada uno de los temas obtenidos, formule un esquema de trabajo con sus posibles capítulos, subcapítulos y acápites. c) Presente las respectivas bibliografías de cada tema.
22. Formule una reseña bibliográfica del texto de Bascuñán Valdés sobre Técnicas de la Investigación Jurídica.

3a. Serie

1. Derecho público y Derecho privado (trabajo en equipo).

2. Manuales de Derecho para los que no son abogados.
3. Reporte sobre editoriales y distribuidoras jurídicas en México.
4. La abogacía en México.
5. La vida de los abogados.
6. Elabore y motive un esquema de una investigación sobre un tema de Sociología Jurídica. Formule la hipótesis de trabajo.
7. Comentario sobre la enseñanza del Derecho en México.
8. Reporte sobre escuelas y facultades de Derecho en México.
9. Reporte sobre bibliotecas especiales de Derecho.
10. Cómo hacer las notas de pie de página en materia jurídica.
11. De sus libros de texto, entresaque cinco posibles temas de investigación: a) De cada uno de los temas, formule la hipótesis de trabajo. b) De cada uno de los temas obtenidos, formule un esquema de trabajo con sus posibles capítulos, subcapítulos y acápites. c) Presente las respectivas bibliografías de cada tema.
12. Formule tres problemas jurídicos de Derecho Civil y haga su respectivo análisis estructural.
13. Elabore un resumen de un capítulo de cualquier libro de texto jurídico: a) Indique los pasos que siguió para elaborar dicho resumen. b) Exponga usted sus juicios valorativos sobre el capítulo original.
14. Formule un esquema provisional sobre el tema: "Los principios Generales del Derecho".
15. Colecciones legislativas en México.
16. Índices y repertorios de jurisprudencia.
17. Barras y Colegios de Abogados en México.
18. La investigación jurídica en la Escuela Libre de Derecho.
19. Bibliografía sobre jueces y abogados.
20. La investigación jurídica en México.

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN QUE HAN DE APRENDER LOS ESTUDIANTES EN LOS SEMINARIOS

JORGE ADAME GODDARD

El objetivo general del sistema de seminarios de la ELD es enseñar a los estudiantes a realizar eficientemente trabajos de investigación.

Por trabajo de investigación jurídica entendemos el estudio ordenado a la solución de problemas jurídicos, sean problemas prácticos, sean problemas doctrinales o académicos. En este concepto queda incluido tanto el tipo de investigación que realiza un estudioso con el objeto de hacer

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

una aportación a la ciencia jurídica, como la que hace el abogado para resolver un problema práctico.

Lo que se pretende en los seminarios es, pues, habilitar y acostumbrar a los estudiantes a estudiar y a pensar con el objeto de resolver problemas. Y esto es lo que distingue la función de los seminarios de la de las cátedras: en éstas los alumnos estudian para aprender conceptos, definiciones, clasificaciones, distinciones, etc., o sea para adquirir las herramientas necesarias para el ejercicio profesional; en los seminarios, en cambio, se estudia para aplicar esas herramientas a problemas concretos. En pocas palabras, puede decirse que en las cátedras se aprende y en los seminarios se discute.

Esto significa que lo que los estudiantes deben aprender a través de su participación en los seminarios es un saber hacer, o sea el manejo de un método de investigación. En este documento se explican, de manera general, las distintas fases, características y contenido de ese método.

Las etapas que comprende el método de investigación son: 1) determinación del problema; 2) documentación; 3) construcción y 4) exposición. Esta es la división que comúnmente hacen todos los manuales de métodos y técnicas de la investigación,[1] pues es una división que corresponde claramente a los procesos lógicos de la inteligencia humana: preguntar, analizar, sintetizar y exponer.

1. *Determinación del problema.* En esta etapa inicial se ha de definir cuál es el problema cuya solución habrá que investigar. Conviene recalcar que el asunto a tratar debe ser problemático, por lo que no satisfacen determinaciones como éstas: "la posesión", "la prueba testimonial", "el contrato de compraventa", sino que se requiere que los asuntos a tratar se definan como interrogantes, tales como "¿qué derechos tiene el simple detentador frente a terceros, poseedores jurídicos y propietarios", o "¿cuáles son los elementos para la valoración de la prueba testimonial?" o "¿qué efectos produce el contrato de compraventa que se celebra sin las formalidades debidas?".

Determinar el problema significa, pues, hacer una pregunta. Pero para que la investigación resulte provechosa la pregunta debe ser inteligente y fundada; debe, por consiguiente, ser resultado de un examen preliminar de la materia que se va a tratar. Sólo por casualidad podrá hacerse una buena pregunta en una materia que se ignora.

Para determinar el problema a investigar, conviene, además, tener en cuenta: a) la utilidad práctica o científica del trabajo que se pretende realizar; b) si están disponibles las fuentes necesarias para investigar el problema; c) que la complejidad y dificultad del problema estén en relación con la capacidad, preparación y tiempo del investigador.

1 *Vid.*, p.e., Mazeaud, H. *Métodos Generales de Trabajo*, Bogotá, 1964. Bascuñán Valdés, *Manual de técnica de la investigación jurídica*, Santiago de Chile, 1961.

Definido el problema, habrá de formularse una hipótesis de trabajo; o sea una hipótesis que indique la posible solución del problema y oriente la labor de documentación. Habrá problemas que, en razón de su complejidad, deberán dividirse en varias cuestiones y, consecuentemente, habrá que formular hipótesis para cada cuestión en particular.

2. *Documentación.* Durante esta etapa se hace el análisis y crítica de las diversas fuentes que ofrezcan material para resolver el problema de que se trata. Los resultados de esta labor dependen principalmente de que se haga un manejo crítico de las fuentes, es decir que se seleccionen las mejores fuentes posibles (no es necesario conocer todas las fuentes, pero sí las mejores) y que se haga una interpretación crítica de las mismas.

Para habilitar a los estudiantes a realizar productivamente esta labor es indispensable acostumbralos a manejar fuentes primarias: leyes, jurisprudencia y obras doctrinales de categorías. Es necesario desterrar el hábito de consultar exclusivamente manuales y libros de texto.[2]

A fin de obtener un mejor aprovechamiento del tiempo, es necesario que los estudiantes manejen un sistema adecuado de registro de datos (tarjeteros, apuntes, etc.), conozcan la manera de consultar las bibliotecas y buscar bibliografía sobre los problemas que tratan, y formulen un plan de trabajo, orientado por la hipótesis que se han propuesto, para realizar la labor de documentación.

3. *Construcción.* Esta es la etapa más difícil y de la que más dependen la calidad y la originalidad del trabajo. Lo que se pretende aquí, después de haber recopilado, criticado y analizado las fuentes pertinentes, es hacer una labor de síntesis, o sea sujetar todos los conocimientos adquiridos en la labor de investigación a un orden lógico.

Como se pretende hacer investigación para resolver problemas determinados, la labor de síntesis equivaldrá a plantear correctamente el problema de que se trata. Plantear un problema no es enunciarlo ni definirlo (eso se hace en la fase 1), sino presentarlo en términos que indiquen su solución. Cuando se formula la hipótesis de trabajo (fase 1) se hace, por vez primera, un intento de plantear el problema. Si resulta que la hipótesis se confirma por la información recogida (fase 2), entonces el planteamiento del problema será la hipótesis presentada en forma interrogativa. Por ejemplo: se determina investigar "¿cuáles son los elementos de valoración de la prueba testimonial?"; se formula esta hipótesis: "la veracidad del testimonio es el elemento principal para valorar la prueba testimonial y del cual dependen los demás elementos

2 Para que los estudiantes puedan manejar más y mejores fuentes es necesario que puedan traducir idiomas extranjeros, especialmente inglés, francés, alemán, italiano y latín. De aquí la importancia de un buen sistema de enseñanza de lenguas extranjeras en la ELD.

de valoración de la prueba"; si la información confirma la hipótesis, entonces el problema quedaría planteado así: "¿es la veracidad del testimonio el elemento principal para valorar la prueba testimonial...?".

En la mayoría de los casos, la hipótesis de trabajo inicial no se confirmará; a veces, el investigador podrá darse cuenta de esto al poco tiempo de haber empezado la labor de documentación; otras veces lo descubrirá al intentar el planteamiento del problema y, en ocasiones, hasta que haga un intento de redacción o exposición. Entonces, es necesario formular nuevas hipótesis, hasta que se encuentre la que sirva para plantear correctamente el problema.

Habrá casos en que el descubrimiento de que la hipótesis no se confirma, podrá presentarse como conclusión o fruto del trabajo de investigación. Así, cuando el trabajo tiene por objeto cuestionar una hipótesis: "la compraventa de cosa ajena es nula", la cual tiene valor de tesis trina. En esos casos, el investigador se propone como hipótesis de trabajo la misma hipótesis o tesis que quiere cuestionar, y si encuentra que las fuentes no arrojan elementos suficientes para sostenerla, entonces podrá dar por terminada su investigación concluyendo: esa tesis es falsa. Por ejemplo: se quiere investigar este problema: "qué efectos respecto de terceros, produce la compraventa de cosa ajena"; se propone esta hipótesis: "la compraventa de cosa jena es nula", la cual tiene valor de tesis en la doctrina; el investigador encuentra que los datos suministrados por las fuentes no corroboran las hipótesis, entonces podría plantear el problema así; "¿es nula la compraventa de cosa ajena?", y responder negando.

Del planteamiento justo del problema, o sea del entendimiento del mismo conforme a una hipótesis bien avalada por la información, depende la veracidad de la conclusión. Un problema mal planteado es, por principio, un problema mal resuelto, y viceversa.

Es evidente que esta labor depende esencialmente de la capacidad crítica del investigador, o sea del juicio que haga respecto de su hipótesis de trabajo con los elementos que ha adquirido en la etapa de documentación. Suele entorpecer la objetividad de ese juicio el que el investigador formule una hipótesis de trabajo que en realidad es para él una tesis que no está dispuesto a cuestionar, y emprenda el trabajo de documentación con el fin de encontrar argumentos para corroborar su tesis. También anula la disposición crítica el tener la intención de rebatir una tesis que, sin haberla examinado, se considera falsa.

Para ejercitar la disposición crítica del estudiante es conveniente enseñarle a rectificar, o sea a reconocer que su hipótesis de trabajo ha fallado y a recomendar la labor. Por esto es muy conveniente que en las discusiones de los seminarios, cuando el estudiante ponente hace un planteamiento equivocado del problema, el profesor no lo corrija, sino que a través de preguntas le haga ver las consecuencias absurdas que se seguirían de ese planteamiento, para que así el estudiante reconozca su error.

4. *Exposición.* En esta etapa se han de ordenar los conocimientos e ideas adquiridas a fin de comunicarlas, sea verbalmente, sea por escrito.

Para la realización de esta labor es necesario elaborar un plan de exposición, en que deberá tenerse en cuenta: a) qué es lo que se comunica; b) a quién se comunica y c) cómo ha de comunicarse.

Al elaborar el plan de exposición, lo que se está haciendo es ordenar toda la información recibida conforme al planteamiento que se hizo del problema a investigar. Por eso, para los trabajos de investigación, como los que se pretenden realizar en los seminarios, que tienden a resolver problemas concretos, se puede proponer este esquema general de exposición:

1. Introducción (enunciación del problema).
2. Análisis del problema.
3. Planteamiento del problema.
4. Tesis o solución del problema.
5. Argumentación.

Este esquema corresponde al método de investigación que aquí se explica, y puede servir de guía (no de modelo único) para que los estudiantes construyan sus propios esquemas de exposición acordes con las peculiaridades y aspectos sobresalientes de los problemas que estudian.

Conviene tener en cuenta que lo que se quiere comunicar es, en pocas palabras, la solución al problema estudiado. Por eso, el planteamiento del problema, la solución adoptada y los argumentos, deben ser la parte central de la exposición. La enunciación del problema o introducción se hace delimitar el campo de la exposición y despertar el interés del auditorio o lector. El análisis del problema se hace para demostrar los procesos intelectuales que llevan al planteamiento y solución del mismo, pero en este punto no conviene extenderse y ofrecer detalles del análisis que no conducen derechamente a la solución del problema.

La exposición debe tener una forma adecuada al contenido de la misma; debe ser, pues, una forma científica. Por eso, el expositor debe cuidar, principalmente, la claridad de la exposición,[3] y la exactitud de las citas.

Cuando la exposición sea escrita, el trabajo deberá estar dividido en capítulos e introducción, tener un índice general, bibliografía y notas.

Al preparar la exposición, el investigador se da cuenta de los defectos y cualidades de su trabajo: se percata por ejemplo de que los argumentos no son suficientes, que está deficientemente analizado el problema o que estuvo erróneamente planteado. Por eso, es condición indispensable para hacer un buen trabajo el que se hagan, si la exposición fuere

[3] Para ese fin conviene alentar a los estudiantes a tomar cursos de redacción, y criticar en los seminarios los defectos gramaticales o de sintaxis de los trabajos.

escrita, un borrador del trabajo y una segunda redacción definitiva, y si la exposición fuere oral, un ensayo del discurso o conferencia que se va a dar.

DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS, CONSTITUCIÓN, FUNCIONAMIENTO, CARACTERÍSTICAS Y SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LOS SEMINARIOS DE ESTUDIO

JORGE ADAME GODDARD

1. *Objetivos*

Su objetivo general es que los estudiantes apliquen el método de investigación aprendido en el preseminario a problemas concretos de las materias que cursan en el 2o. y 3er. grado, a fin de habituarlos a estudiar para resolver problemas jurídicos concretos.

En particular, se pretende que en estos seminarios los estudiantes aprendan a: a) hacer estudios bien documentados, para lo cual se cuidará especialmente de acostumbrarlos a manejar fuentes primarias; b) plantear correctamente los problemas a tratar; c) hacer una presentación clara, verbal o escrita, del trabajo.

2. *Constitución*

Cada seminario se constituye por un profesor encargado del seminario y los estudiantes que se inscriban en él. En cada seminario los estudiantes se reparten, a juicio del profesor, en grupos no mayores de diez estudiantes. Cada grupo, y por consiguiente cada estudiante, debe sesionar cuando menos una vez por semana. Las sesiones duran cuando menos una hora. Los seminarios funcionan del primer día hábil de octubre al último de abril, lo cual da oportunidad de verificar 27 sesiones para cada grupo.

3. *Funcionamiento*

La actividad de los estudiantes es el elemento principal de la vida del seminario, pues el profesor es nada más el moderador de los trabajos que realizan los estudiantes.

El trabajo principal en ellos consiste en el análisis, y discusión verbales, en mesas redondas, de los problemas planteados y de las soluciones aportadas. Como se trata de que los estudiantes se acostumbren a estudiar para solucionar problemas, no importa que se les propongan problemas ya muy estudiados o inclusive resueltos, con tal que sean estimulantes y provoquen discusión. Los problemas a tratar pueden ser tanto casos prácticos, como problemas de interpretación de textos, o problemas doctrinales.

Los seminarios se desarrollarán en forma de mesas redondas, de modo que en cada sesión habrá un estudiante encargado de presentar una ponencia por escrito, la cual habrá de contener: a) enunciación del problema a tratar; b) planteamiento del problema; c) tesis a defender; d) argumentación, con señalamiento expreso y claro de las fuentes consultadas. Una vez leída la ponencia (en un plazo máximo de veinte minutos), se abrirá el debate, que durará el resto de la sesión.

Los profesores distribuirán los trabajos entre los estudiantes con, cuando menos, una semana de anticipación.

En los seminarios de cada año, las soluciones que presenten los estudiantes pueden ser verbales o escritas; en los de tercero deben ser escritas.

4. *Características*

Los rasgos típicos de estos seminarios, que los distinguen de los seminarios de investigación, son los siguientes: a) pueden ser dirigidos por un profesor o por un investigador; b) el director del seminario determina cuáles son los problemas a tratar; c) en ellos se discuten, a lo largo del periodo ordinario, varios problemas.

5. *Sistema de evaluación*

El sistema de evaluación será como sigue:

Las ponencias que presenten los estudiantes constituyen un 50% de la calificación final. En cada ponencia el profesor califica en este orden de importancia, los siguientes aspectos: a) el planteamiento adecuado del problema; b) claridad de la exposición y, c) la precisión y corrección de las citas de fuentes y de las referencias bibliográficas.

El otro 50% de la calificación final lo constituye la participación de cada estudiante en las sesiones del seminario. El profesor califica este aspecto teniendo en cuenta el interés que manifestaron los estudiantes a lo largo del año, el estudio que realizaron para analizar los problemas encomendados a sus compañeros, la intervención que tuvieron en las discusiones y la oportunidad de esa intervención.

Cuando el estudiante encargado de presentar una ponencia, no asista al seminario o no la presente sin que tenga, a juicio del profesor, una causa justificante, no podrá obtener calificación aprobatoria.

DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS, CONSTITUCIÓN, FUNCIONAMIENTO, CARACTERÍSTICAS Y SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LOS SEMINARIOS DE INVESTIGACIÓN

JORGE ADAME GODDARD

1. *Objetivos*

En general, en estos seminarios se pretende que los estudiantes apliquen el método de trabajo que han aprendido al estudio de un solo problema, y elaboren un trabajo escrito que ofrezca una solución al problema estudiado. El trabajo que presenten será como un ensayo de su trabajo de tesis profesional.

2. *Constitución*

Estos seminarios están abocados, cada uno, al estudio y solución de un problema determinado. Los dirigen investigadores que tienen el compromiso con la ELD de entregar una obra (artículo o libro) sobre el problema tratado. Los estudiantes del 4o. año tienen obligación de inscribirse en uno de estos seminarios, y los de quinto año tendrán oportunidad de inscribirse si les interesara hacer su tesis profesional sobre uno de los problemas que en ellos se tratan.

Cada seminario se constituye por el investigador encargado del mismo y los estudiantes que se inscriban en él. En cada seminario, los estudiantes es reparten, a juicio del profesor, en grupos, no mayores de diez. Cada grupo, y por consiguiente, cada estudiante, debe sesionar cuando menos una vez por semana. Las sesiones duran cuando menos una hora. Los seminarios funcionan del primer día hábil de octubre al último de abril, lo cual da oportunidad de realizar 27 sesiones para cada grupo.

3. *Funcionamiento*

El investigador encargado del seminario, propone a cada uno de los grupos un problema general sobre el que versarán los trabajos, que esté relacionado o sea el mismo problema que el investigador está estudiando.

Las sesiones se realizan en forma de mesas redondas, y comprenden varias etapas:

a) *Introducción*: El investigador encargado del seminario hace verbalmente a los estudiantes, en una o dos sesiones, una introducción al problema que se va a tratar, en que les manifiesta: la importancia del problema, la utilidad que representa su solución, y la bibliografía y fuentes que se deben consultar.

b) *Determinación del problema.* Una vez conocido el problema general que se quiere resolver en el seminario, los estudiantes deben escoger alguna cuestión relacionada con el problema principal, sobre la cual harán un trabajo de investigación. El investigador cuida que se haga una elección pertinente, o sea que las cuestiones estén relacionadas con el problema principal, que no sean simples o inútiles, y que no se repitan excesivamente. Las distintas cuestiones en que se divida el tema pueden ser tratadas individual o colectivamente. Esta etapa no debe tomar más de tres sesiones.

c) *Documentación.* Cada estudiante hace una exposición verbal de la cuestión que ha estudiado, en la cual debe exponer: i) fuentes que ha consultado; ii) la información que ha recogido sobre la cuestión particular y el problema general; iii) su tesis personal respecto de la cuestión que se trata. Se dedica una sesión para cada exposición (lo cual significa que, cuando más, habrá 10 sesiones para una etapa).

d) *Construcción.* En el mismo orden en que los estudiantes expusieron verbalmente su tesis sobre la cuestión que les tocó tratar, presentarán por escrito la primera versión de su trabajo, en el cual ofrecen una solución al problema general que se trata en el seminario. Se pide que el trabajo no se limite a la cuestión tratada por cada estudiante en particular, para que todos se interesen y se aprovechen del trabajo de todos; esto no significa que el trabajo debe contener un resumen de todas las cuestiones expuestas, pues puede ser que el estudiante juzgue que algunas de esas cuestiones no se relacionan con el problema principal, o que carecen de interés. Lo que se quiere es que el trabajo presente una solución al problema general que se estudia en el seminario. En las sesiones se critican, uno a uno, los borradores presentados por los estudiantes. A fin de que esta labor crítica pueda ser realizada eficientemente, los estudiantes deben entregar copias de su trabajo para cada una de las personas que asistirán a la sesión, con una semana de anticipación.

Después de que se haya presentado y criticado la primera redacción del trabajo, cada estudiante en lo particular, debe hacer las investigaciones complementarias pertinentes, y elaborar y presentar el trabajo definitivo.

4. *Características*

Los seminarios de investigación se distinguen específicamente de los de estudio por las siguientes características: a) deben estar dirigidos por un investigador que está trabajando sobre el problema tratado en el seminario; b) se constituyen en relación a un problema determinado, y no a una materia; c) los estudiantes trabajan, a lo largo del periodo, en la solución de un solo problema, y no de varios.

5. *Sistema de evaluación*

La evaluación final consiste, exclusivamente, en la calificación sobre el trabajo final; pero para tener derecho a ella se requiere, como en los otros seminarios. el 70% de asistencias.

DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS, CONSTITUCIÓN, FUNCIONAMIENTO Y SISTEMA DE EVALUACIÓN DE SEMINARIOS DE TESIS

JORGE ADAME GODDARD

1. *Objetivos*

El objetivo primordial de estos seminarios es que los estudiantes inicien su trabajo de tesis, para lo cual habrán de definir un tema de tesis, seleccionar la bibliografía pertinente y conocer quiénes serán los revisores de su tesis y, cuando así lo quieran, quién será el director de la misma.

2. *Constitución*

El seminario de tesis será obligatorio para los estudiantes de quinto año y estará a cargo de un investigador. Habrá un seminario de tesis para cada 30 estudiantes, o fracción.

Este seminario funcionará, al igual que los otros seminarios, en grupos de diez estudiantes, con sesiones semanarias; pero funcionaría exclusivamente de la primera semana de octubre al 31 de enero siguiente.

3. *Funcionamiento*

El investigador auxiliará a los estudiantes a que escojan el tema sobre el que tratará su investigación para tesis profesional y la bibliografía pertinente. Para esto, los investigadores propondrán a los estudiantes problemas de investigación que hayan sido sugeridos por los profesores e investigadores de la Escuela, y les indicará quiénes de ellos están interesados en el problema. Esta etapa terminará cuando el estudiante haya definido, con aprobación del investigador, su tema de tesis y haya preparado una bibliografía sobre el mismo.

Una vez que el investigador haya aprobado el tema y la bibliografía, el estudiante deberá acudir a la Secretaría de la Escuela para procurar que se nombre uno de los revisores de su trbajo de tesis, el cual podrá ser, si así lo conviene con el estudiante, el director de la tesis.

4. *Sistema de evaluación*

La labor de este seminario no recibe una calificación propiamente dicha, sino que constituye un requisito para poder presentar la tesis a examen profesional. Para acreditar que el seminario fue cursado, el estudiante deberá tener definidos, a más tardar el 31 de enero, el tema de tesis, bibliografía inicial y uno de sus revisores. Y para poder solicitar revisor deberá contar con la aprobación, dada por el invetigador, del tema y la bibliografía inicial.

Si el estudiante no acredita haber cursado el seminario, tendrá que esperar al siguiente año académico para cursar el seminario e iniciar sus gestiones para presentar su tesis profesional.

RESULTADO DE LA ENCUESTA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SEMINARIOS DE ESTUDIO DE SEGUNDO GRADO, DURANTE EL AÑO ACADÉMICO 1978-1979

JORGE ADAME GODDARD

1. *Introducción*

En la última sesión que tuvieron los seminarios "de estudio" de segundo año, los directores de los seminarios entregaron a cada uno de los estudiantes un cuestionario en que se preguntaban sus opiniones sobre el funcionamiento de los seminarios, y se les pidió que lo contestaran por escrito, sin firmarlo y lo entregaron en la Secretaría de la Escuela, se repartieron 130 cuestionarios, pero sólo se contestaron y entregaron 50, cantidad que representa el 38% de los estudiantes que cursaron los seminarios.

Los cuestionarios contenían 4 preguntas:

1. ¿Considera que fue útil para su formación profesional el haber trabajado en los seminarios?
2. ¿Le interesaron, en general, los problemas discutidos en los seminarios?
3. ¿Le pareció adecuado el método con que se trataron los problemas y se trabajó en los seminarios?
4. ¿Cree que el seminario le ha ayudado a preparar el curso de la materia correspondiente?

A cada pregunta se ofrecían sólo dos respuestas sí o no y, en ambos casos, se pedía se explicase la respuesta escogida.

Además, se preguntaba qué reformas se propondrían para mejorar el sistema de seminarios.

2. *Resultados*

Número de encuestas: 50

	Respuestas afirmativas	Respuestas negativas
Pregunta 1	50	—
Pregunta 2	49	1
Pregunta 3	42	8
Pregunta 4	44	6
Total	185	15

De las razones dadas a las negativas a la pregunta 3 (sobre el método de trabajo), la más frecuente (2 veces) es ésta: que el único que estudia el problema que va a resolverse en una sesión es el ponente.

De las razones dadas a las afirmativas sobre la pregunta 1 (sobre si los seminarios fueron útiles a la formación profesional del estudiante) las más frecuentes fueron éstas: a) el que se analizaran casos prácticos dio a los estudiantes una mejor comprensión de los conceptos jurídicos y los acercó a la vida profesional (30 veces) y b) los seminarios sirvieron para profundizar conceptos (15 veces).

De las recomendaciones propuestas para mejorar los seminarios, las más frecuentes fueron éstas: a) aumentar el número de sesiones de los seminarios, a fin de que cada estudiante tenga 2 sesiones por semana (10 veces); b) analizar con más detalle los aspectos procesales de los casos (5 veces); c) hacer que todos participen (4 veces); d) que los casos que se propongan vayan acordes al desarrollo de los cursos de la materia correspondiente (3 veces).

3. *Conclusiones*

En términos generales, los seminarios funcionaron satisfactoriamente. Cabe mencionar que todos ellos, excepto el de Teoría del Estado se ocuparon de la solución de casos prácticos, y esto parece ser que ha sido, junto con el número limitado de estudiantes que hay en cada sesión, el factor determinante de su éxito.

De las críticas y las proposiciones que hacen los estudiantes, conviene recoger éstas: a) que los directores de seminarios busquen la manera de procurar la participación del mayor número de estudiantes, y b) que los casos propuestos vayan acordes al desarrollo de las materias correspondientes; esto, sin embargo presenta problemas porque: i) en los seminarios suele haber estudiantes de los grupos A y B; ii) hay materias que se exponen en las cátedras, como los antecedentes históricos y otras, que no son aptas para ser tratadas en este tipo de seminarios.

No parece posible, por ahora, aumentar institucionalmente el número de sesiones de los seminarios, pues se requeriría o pedir más horas a los profesores o conseguir más profesores. Sin embargo, se puede dejar libertad para que los profesores incrementen el número de sesiones, si así lo convienen con los estudiantes.

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA A CONDUCTORES DE PRESEMINARIOS Y SEMINARIOS

MANUEL LÓPEZ MEDINA

Beal, Bohlen, Raudaubaugh, Neil, *Conducción y acción dinámica del grupo*. Buenos Aires, Kapelusz, 1964.

Bloom, Benjamín *et al.*, *Taxonomía de los objetivos de la educación*. Buenos Aires, El Ateneo, 1973.

Calonghi-Gianola-Grappo Perucci, *El problema de la evaluación*. Madrid, Iter ediciones, 1971.

Centro Velázquez de estudios por correspondencia, *Métodos activos para una educación personalizada*. Madrid, 1972.

Cirigliano y Villaverde, *Dinámica de grupo y educación*. Buenos Aires, Humanitas, 1960.

Chico, Pedro, *Estilo personalizado en educación*. Madrid, Bruño, 1972.

Dalilla, Sperb, *El currículo*. Buenos Aires, Kapelusz, 1973.

David, Cram, *Máquinas de enseñar y programación escolar*. Madrid, Marova, Fax, 1973.

Faure, Edgar, *Aprender a ser, la educación del futuro*. Madrid, Alianza Editorial UNESCO, 1976.

García Hernández, Víctor, *Principios de pedagogía sistemática*. Madrid, Rialp, 1974.

García Hoz, Víctor, *Educación personalizada*. Valladolid, Muñón, 1972.

Grollund, N. E., *Medición y evaluación de la enseñanza*. México, Pax.

Hingue, François, *La enseñanza programada*. Buenos Aires, Kapelusz, 1969.

Ibarra, Oscar, *Didáctica moderna*. Madrid, Aguilar, 1970.

Kaluss David, *Técnicas de la individualización e innovación de la enseñanza*. México, Trillas, 1972.

Klausse, Arnould, *Iniciación a las ciencias de la educación*. Buenos Aires, Kapelusz.

Lafourcada, P. D., *Evaluación de los aprendizajes*. Buenos Aires, Kapelusz, 1969.

Lynch, A. J., *El trabajo individual según el Plan Dalton*. Buenos Aires, Losada, 1966.

Luzuriaga, Sáinz, Ballesteros, *Métodos de la nueva educación*. Buenos Aires, Losada, 1961.

Mory, F., *Enseñanza individual y trabajo por equipos*. Buenos Aires, Kapelusz, 1964.

Nerici, Imideo, *Hacia una didáctica general dinámica*. Buenos Aires, Kapelusz, 1968.

Ofiesh, Gabriel, *Instrucción programada*. México, Trillas, 1973.

Titone, Renzo, *Metodología didáctica*. Madrid, Rialp, 1974.

Vela, Jesús Andrés, *Técnica y práactica de las relaciones humanas*. Bogotá, IPIAJ, 1972.

FUENTES DE INFORMACIÓN

9.1 *Legislación relativa a la ELD:*

Decreto por el cual se reglamenta el funcionamiento de las Escuelas Libres, de 22-X-1929 (D.O. 23-XII-1929).

Decreto por el cual se concede a la Escuela Libre de Derecho el reconocimiento y los privilegios a que se refiere la Ley Reglamntaria de Escuelas Iibres, de 17-I-1930 (D.O. 29-I-1930).

Escritura Constitutiva de la Escuela Libre de Derecho, de 6-II-1932, vol. 77, pág. 277, acta 7749, del protocolo del Lic. Antonio Rodríguez Gil y Vélez, Notario del Partido Judicial de Tacubaya, D. F.

Estatuto Provisional –Originario– de julio de 1912. No localizado, pero analizado a través de fuentes indirectas. Publicado en *Escuela Libre de Derecho. Estauto,* México, Imprenta Escalante, 1912.

Estatuto Reformado, de 4-I-1913. Publicado en el folleto *Escuela Libre de Derecho. Estauto, plan de estudios, reglamento y otros documentos,* Imprenta Escalante, 1913 (no localizado); en el volumen *Escuela Libre de Derecho. Décimo Aniversario de su fundación. 1912-1922,* México, Editora Latinoamericana, 1922, págs. 15 a 17; y en el folleto *Estatuto y Reglamento de la Escuela Libre de Derecho,* México, ELD, 1929, págs. 3 a 5.

Reglamento Provisional de julio de 1912. No localizado, pero conocido a través de fuentes indirectas.

Reglamento de la Escuela Libre de Derecho, publicado en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* Tomo I, núm. 3 (sept. 1921): 66-70).

Reglamento de la Escuela Libre de Derecho, aprobado en Junta General de Profesores de 14-II-1929. Publicado en el folleto *Estatuto y Reglamento de la Escuela Libre de Derecho,* México, 1929, págs. 6 a 19.

Reglamento de la Escuela Libre de Derecho, publicado en el folleto *Escritura Constitutiva de la Escuela Libre de Derecho. Reglamento Interior de la Escuela,* México, 1932, págs. 11-28.

Reglamento Interior de la Escuela Libre de Derecho, México, 1950, 7 a 30 págs.

Acuerdos de la Junta General de Profesores y de la Junta Directiva de la ELD.

Acuerdo de colaboración entre la Escuela Libre de Derecho de México y la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla (España), suscrito en el Rectorado de la Universidad de Sevilla a ocho de mayo de mil novecientos ochenta.

9.2 *Archivo de la ELD*

Libro de Actas de la Junta General de Profesores.
Libro de Actas de la Junta Directiva.
Libro de Exámenes Profesionales.
Listas de alumnos, suscritas por maestros.

9.3 *Publicaciones*

9.3.1 Libros

Escuela Libre de Derecho:

Escuela Libre de Derecho. Décimo Aniversario de su fundación. 1912-1922. México, Editora Latinoamericana, 1922, 128 p.

——— La Escuela Libre de Derecho. XL Auniversario, México, ELD, 1952, 113 págs.

——— Escuela Libre de Derecho. Discursos pronunciados con motivo de su quincuagésimo aniversario, 1912-1962, México, Gráfica Panamericana, 1962, 78 p.

Fumagalli, Giuseppe, L'ape latina, dizionarietto di 2948 sentenze proverbi motti divise frasi e locuzioni latine, raccolte, tradotte e annotate da G.F., Milano, Hoepli, 1975, 361 págs.

Mendieta y Núñez, Lucio, Historia de la Facultad de Derecho, México, UNAM, 1965, 366 págs.

Varios autores. Las humanidades en México, 1950-1975, México, UNAM, 1978, págs.

Velasco, Gustavo R. Al servicio de la Escuela Libre de Derecho, México, Editorial Humanidades, 1967, 99 págs.

Villoro Toranzo, Miguel. Metodología del Trabajo Jurídico. Técnicas del Seminario de Derecho, México, Escuela de Derecho, Universidad Iberoamericana, 1968, 86 págs.

Witker, Antología de estudios sobre la investigación jurídica, Lecturas Universitarias 29, México, UNAM, 1978, 276 págs.

9.3.2 Folletos

Escuela Libre de Derecho:

Escuela Libre de Derecho. Estatuto, México, Imprenta Escalante, 1912 (no localizado).

Escuela Libre de Derecho. Estatuto, plan de estudios, reglamento y otros documentos, Imprenta Escalante, 1913 (no localizado).

Estatuto y Reglamento de la Escuela Libre de Derecho, México, 1929, 19 págs.

Escritura Constitutiva de la Escuela Libre de Derecho. Reglamento Interior de la Escuela, México, 1932, 28 págs.

Acuerdos para celebrar el vigésimoquinto aniversario de su fundación que tendrá lugar el 24 de julio de 1937. Temas para los trabajos jurídicos de los exalumnos, México, Escuela Libre de Derecho, 1936, 32 págs.

La Escuela Libre de Derecho, México, ELD, 1947, 32 p.
Reglamento Interior de la Escuela Libre de Derecho, México, 1950, 30 págs.
Homenaje de la Escuela Libre de Derecho a la memoria del maestro Eduardo Trigueros Saravia con motivo del primer aniversario de su fallecimiento, sobretiro de la Revista "El Foro", núms. 11-12, correspondientes a enero-junio de 1956, 35 págs.
Sexagésimo Aniversario. Escuela Libre de Derecho. 1912-1972. México, D. F., 30 págs.
Rabasa, Emilio. Discurso pronunciado por el Rector, Sr. Lic. D. Emilio Rabasa, en la ceremonia conmemorativa del XIII aniversario de la fundación de la Escuela, celebrada en el salón de actos del Casino Español de la Ciudad de México, el día 26 de julio de 1925, México, Escuela Libre de Derecho, Escuela Tipográfica Salesiana, 1925, 15 págs.

9.3.3 Revistas, boletines y periódicos

Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 24-VII-1914 a 31-XII-1928.
Boletín Jurídico Bibliográfico de la Escuela Libre de Derecho, 15-II-1942.
Boletín de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho, Núm. 7, vol. I, 1956.
Revista "El Foro", núms. 11-12, enero-junio, 1956.
Revista de la Escuela Libre de Derecho, Asociación de exalumnos de la ELD, A. C., julio de 1957.
Encuentro, 1972, 1974.
Tribuna, voz informativa del Comité Ejecutivo de la Sociedad de Alumnos, México, ELD, Año I, Núm. 1, oct. 1974.
Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos, ELD, 1977.
Revista de Investigaciones Jurídicas, ELD, Núms. 1, 2, y 3, correspondientes a 1977, 1978 y 1979.

4.9 Autores

Cárdenas, Raúl F. Discurso al público asistente a la inauguración del nuevo local de la Escuela, en el folleto *Sexagésimo Aniversario. Escuela Libre de Derecho. 1912-1972. México, D. F.*, s. p. i. p. 15.
Ceniceros, José Ángel. Informe de los trabajos realizados por la Escuela Libre de Derecho en el año escolar de 1922, leído por su autor en la ceremonia de inauguración de los cursos del presente año, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho*, 2a. época, T. II, núms. 1 y 2 (ene. y feb. 1925): 9 a 13.
Cervantes, Javier de. Informe leído el día de la inauguración de cursos de la Escuela, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho*, T. III, núm. 1 (jul. 1920) págs. 10 y 11.

De la Peza, Jose Luis. Presentación del Número 2 de la *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, Año 2, México, 1978, pág. 7.
——. Presentación del Número 3 de la *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, Año 3, México, 1979, pág. 6.
Enríquez, Ernesto. Discurso correspondiente al año escolar de 1920, leído por su autor, alumno don Ernesto Enríquez, en la ceremonia de la apertura de cursos de la Escuela Libre de Derecho, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho*, T. III, núm. 7 (ene. 1921) pág. 192.
Escobedo y Díaz de León, Manuel G. Informe del año escolar de 1917, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho*, T. II, núm. 21 (ene. 1918): 143 a 150.
Fernández del Castillo, Germán. Informe del año escolar de mil novecientos veintiuno rendido por su autor en la inauguración de clases del presente año, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho*, 2a. época, Tomo I, núms. 7 y 8 (ene. y feb. 19222): 207 a 214.
——. Noticias históricas sobre la Escuela Libre de Derecho, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho*, Parte I: Orígenes y fundación, T. IV, núms. 1 a 6 (ene.-jun. 1928): 14-32; Parte II: La Escuela, Institución Permanente, y Parte III: La Vida de la Escuela, T. IV, núms. 7-12 (jul.-dic. 1928): 133-155.
Fix-Zamudio, Héctor. Breves reflexiones sobre la enseñanza de posgrado y de la investigación, en materia jurídica, en *Antología de estudios sobre la invetigación jurídica, Lecturas universitarias 29*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, págs. 213 y 214.
Fix-Zamudio, Héctor y Eugenio Hurtado Márquez. El Derecho, en *Las humanidades en México 1950-1975*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p.
Fumagalli, Giuseppe. L'Ape Latina, dizionarietto di 2948 sentenze proverbi motti divise frasi e locuzioni latine raccolte, tradotte e annota da Giuseppe Fumagalli, Milano, Hoepli, p. 39, 194 e 195.
Gallardo Vázquez, Guillermo. Discurso del señor Lic. D. Guillermo Gallardo Vázquez en la celebración del cuadragésimo cuarto aniversario de la fundación de la Escuela en el salón de actos de la misma, en *Boletín de la Sociedad de Alumnos de la Escuela* Libre de Derecho, vol. 1, Núm. 7, dic. 1956, pág. 12.
Gamboa, Federico. Discurso pronunciado en la solemne distribución de premios de la Escuela efectuada el 24 de julio de 1921, en el Casino Español, por el señor Don Federico Gamboa, Catedrático en ella de Derecho Internacional Público, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho*, 2a. época, T. I, núms. 1 y 2 (jul.-ag. 1921), pág. 5.
García Jimeno, Francisco. Discurso del primer vocal de la Junta Directiva de la Escuela Libre de Derecho, en el folleto. *Sexagésimo Aniversario. Escuela Libre de Derecho. 1912-1972.* México, D. F., s. p. i., p. 28.

Gaxiola Jr., F. Javier. Discurso pronunciado por el Lic. Don F. Javier Gaxiola Jr. en la ceremonia de apertura de cursos correspondientes al año actual, en la Escuela Libre de Derecho, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* 2a. época, T. III, núms. 1 a 6 (ene.-jun. 1925), p. 7.

Gómez del Palacio, Antonio. Discurso pronunciado el día de la inauguración de cursos de la Escuela en el presente año, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* T. III, núm. 1 (jul. 1920), págs. 7 y 8.

González, Genaro María, Sesenta años de una idea y un ideal, en *Excélsior,* México, 24-VII-1972, y en el vol. *Sexagésimo Aniversario. Escuela Libre de Derecho. 1912-1972.* México, D. F., s. p. i., p. 11.

Graham Gurría, Noé. Informe del año escolar de 1923 leído por el alumno Noé Graham Gurría, en la apertura del año actual, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* T. II, núms. 13 a 15 (ene.-marzo, 1921): 217 a 219.

Gurría Urgel, José Ma. Discurso, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* T. II, núms. 17 a 20 (mar.-jun. 1917): 54 y 55.

Guzmán, Emilio. Informe del año escolar de 1924, rendido por el alumno Emilio Guzmán en la ceremonia de apertura de cursos del año actual, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* 2a. época, T. III, núms. 1 a 6 (ene.-jun. 1925), pág. 1.

Lagos, Luis R. Discurso pronunciado por el Sr. Lic. Luis R. Lagos, en la apertura de los cursos correspondientes a 1924, en la Escuela Libre de Derecho, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* 2a. época, T. II, núms. 13 a 15 (ene.-mar. 1924), p. 224.

Lascuráin, Pedro. Discurso pronunciado por el Sr. Lic. D. Pedro Lascuráin, Rector de la Escuela, en la Ceremonia Conmemorativa del Décimo Aniversario de su fundación, en el vol. *Escuela Libre de Derecho. Décimo Aniversario de su fundación. 1912-1922,* págs. 37 y 38.

Lira, Miguel N. Palabras del alumno Miguel N. Lira en la ceremonia de inauguración del curso de 1928, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* 2a. época, T. IV, núms. 1-6 (ene.-jun. 1928), pág. 3.

López Moctezuma, Juan. Palabras pronunciadas por el alumno Juan López Moctezuma en el Casino Español el día 26 de julio de 1925, con motivo del XIII aniversario de la fundación de la Escuela Libre de Derecho, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* 2a. época, T. III, núms. 7 a 12 (jul.-dic. 1925), pág. 3.

Mendieta y Núñez, Lucio. Historia de la Facultad de Derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1956, p.

Morones, Luis. Discurso del Presidente de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho, en el folleto *Sexagésimo Aniversario. Escuela Libre de Derecho. 1912-1972.* México, D. F., s. p. i., p. 26.

Quintero, Carlos. Discurso pronunciado por el alumno Carlos Quintero, en el folleto *Homenaje de la Escuela Libre de Derecho a la memoria del maestro Eduardo Trigueros Saravia con motivo del primer aniversario de su fallecimiento,* sobretiro de la Revista "El Foro", núms. 11-12, correspondientes a enero-junio de 1956, México, 1956, pág. 8.

Rabasa, Emilio. Discurso pronunciado por el Rector, señor Licenciado Don Emilio Rabasa, en la ceremonia conmemorativa del XIII aniversario de la fundación de la Escuela, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* 2a. época, Tomo III, núms. 7 a 12 (jul. a dic. 1925): 4 a 16 y en el folleto *Discurso pronunciado por el Rector, Sr. Lic. D. Emilio Rabasa, en la ceremonia conmemorativa del XIII aniversario de la fundación de la Escuela, celebrada en el salón de actos del Casino Español de la ciudad de México, el día 26 de julio de 1925,* México, Escuela Libre de Derecho, Escuela Tipográfica Salesiana, 1925, 15 págs.

Sánchez Vargas, Julio. Discurso pronunciado en representación del señor Presidente de la República, en el folleto. *Sexagésimo Aniversario. Escuela Libre de Derecho. 1912-1972.* México, D. F., s. p. i., pág. 21.

Santamarina, Agustín. Discurso pronunciado por el Sr. Lic. D. Agustín Santamarina en la ceremonia de inauguración de los cursos de la Escuela en el presente año, en *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho,* 2a. época, T. II, núms. 1 y 2 (ene.-feb. 1923): 3 a 8.

Serrato de García L., Josette. Seminario de Derecho, en *Tribuna,* voz informativa del Comité Ejecutivo de la Sociedad de Alumnos, México, Escuela Libre de Derecho, Año I, Núm. 1, octubre 18 de 1974, pág. 7.

Vázquez Pando, Fernando Alejandro. La evolución general del derecho mexicano, en *Jurídica,* anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm. 10, tomo I, julio de 1978, pág. 131.

Velasco, Gustavo R., Discurso pronunciado en el banquete tradicional de la Escuela, celebrado en julio de 1955, en el vol. *Al servicio de la Escuela Libre de Derecho,* México, Editorial Humanidades, 1967, p. 11.

———. Discurso pronunciado en el homenaje al Licenciado Eduardo Trigueros Saravia, el 13 de febrero de 1956, en el vol. *Al servicio de la Escuela Libre de Derecho,* México, Editorial Humanidades, 1967, págs. 20 y 21, y en el folleto *Homenaje de la Escuela Libre de Derecho a la memoria del maestro Eduardo Trigueros Saravia con motivo del primer aniversario de su fallecimiento,* sobretiro de la Revista "El Foro", núms. 11-12, correspondientes a enero-junio de 1956, México, 1956, págs. 27 y 28.

———. Discurso en el banquete anual de julio de 1957, en el vol. *Al servicio de la Escuela Libre de Derecho,* México, Editorial Humanidades, 1967, pág. 39.

———. Discurso en el banquete celebrado en julio de 1958, en el vol. *Al servicio de la Escuela Libre de Derecho,* México, Editorial Humanidades, 1967, págs. 43 y 44.

——. Discurso en el banquete anual de 1959, en el vol. *Al servicio de la Escuela Libre de Derecho,* México, Editorial Humanidades, 1967, pág. 46.

——. Discurso en el banquete celebrado en julio de 1960, en el vol. *Al servicio de la Escuela Libre de Derecho,* México, Editorial Humanidades, 1967, pág. 53.

——. Discurso pronunciado ante el Club Rotario de la Ciudad de México, el 17 de julio de 1962, en el vol. *Al servicio de la Escuela Libre de Derecho,* págs. 74, 81 y 82.

——. Discurso en el banquete anual de julio de 1963, en el vol. *Al servicio de la Escuela Libre de Derecho,* México, Editorial Humanidades, 1967, págs. 92 y 93.

——. Presentación, en *Revista de Investigaciones Jurídicas,* Escuela Libre de Derecho, Año 1, Núm. 1, primavera de 1977.

Villoro Toranzo, Miguel. Metodología del Trabajo Jurídico. Técnicas del Seminario de Derecho, México, Escuela de Derecho, Universidad Iberoamericana, 1968, pág. 9.

Witker V., Jorge. Presentación, en la *Antología de estudios sobre la investigación jurídica, Lecturas Universitarias 29,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pág. 15.

RÉGIMEN LEGAL CONTABLE EN NUESTRO PAÍS

Abreviaturas utilizadas:

LISR — Ley del Impuesto Sobre la Renta.
LGSM — Ley General de Sociedades Mercantiles.
C.F.F. — Código Fiscal de la Federación.
C.Co. — Código de Comercio.
C.C. — Código Civil.
RLISR — Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
IVA — Ley del Impuesto al Valor Agregado.
RIVA — Reglamento del Impuesto al Valor Agregado.
C. P. — Código Penal.

Lic. Eduardo Johnson
Lic. Óscar Narváez

I. *Metodología de Estudio*

Generalidades

Existen diversos criterios utilizados por los estudiosos de la contabilidad legal para poder entrar en su análisis, así tenemos que unos la clasifican en contabilidad regulada desde el punto de vista fiscal y mercantil. Otros consideran conveniente el analizar cada una de las leyes en donde se contenga, ya sea en forma directa o indirecta, cualquier disposición que afecte a la contabilidad.

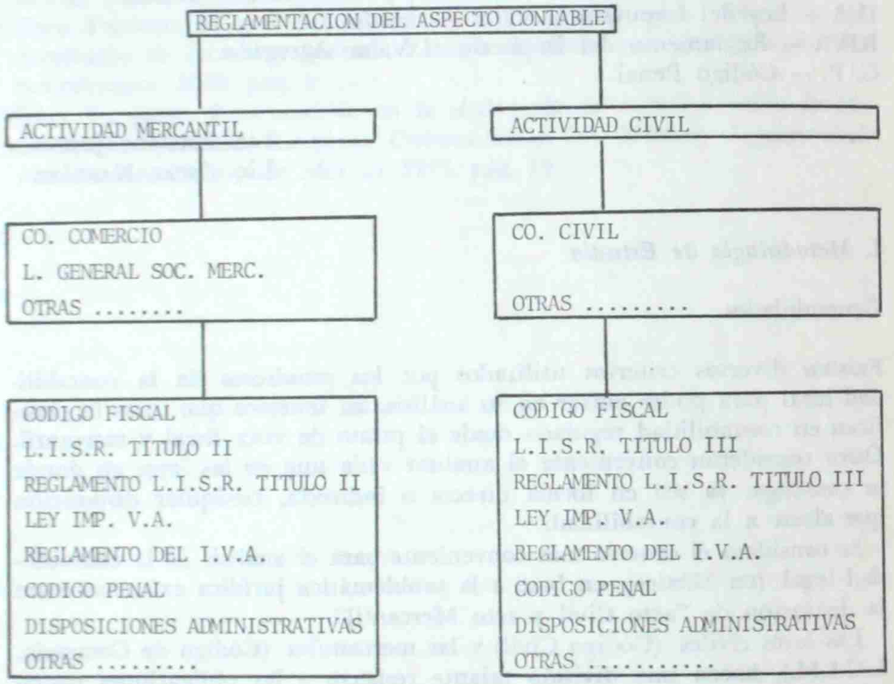
Se considera el criterio más conveniente para el análisis de la contabilidad legal (en México), en base a la problemática jurídica existente entre la distinción de "acto Civil y acto Mercantil".

Las leyes civiles (Código Civil) y las mercantiles (Código de Comercio, L.G.S.M.), hacen una división tajante respecto a las obligaciones contables de las actividades económicas realizadas por las personas físicas o morales según sea su actividad económica —ya civil, ya mercantil—, dando quizás apreorísticamente (a reserva de verlo con posterioridad) la conclusión que en la legislación mercantil se ve una regulación más estricta y completa que en la legislación civil con respecto al régimen contable obligatorio. (Sucediendo lo mismo en la L.I.S.R.).

El problema en la práctica, es el que las mencionadas leyes no nos dan

una definición clara de lo que debemos entender por actividad civil y actividad mercantil (error en que incurre la L.I.S.R.), por lo que si bien resulta relativamente sencillo para el sujeto obligacionario el conocer sus obligaciones contables al desarrollar una cierta o varias actividades económicas, le resultará, en algunos casos, extremadamente difícil el avocarse a las disposiciones mercantiles o civiles, ya que en el momento de determinar a qué tipo de actividad pertenece la desarrollada por la persona obligacionaria puede incurrir en graves errores de apreciación legal, siguendo en algunos casos la legislación mercantil, en lugar de la civil, o viceversa, pudiéndose dar los casos en que realice actividades de carácter mixto (Civil y Mercantil).

En base a lo expuesto es conveniente el esquematizar la Legislación en materia de Derecho Contable.



II. *Legislación Civil y Mercantil*

A) Código de Comercio[1]

1) Reglamentación contable en el Código de Comercio. El Código de Comercio instituye como una obligación para los comerciantes el llevar

[1] Ver artículos 33 al 46 del Código de Comercio.

un registro contable de todas sus actividades, así nos dice en su artículo 15; "Todos los comerciantes por el hecho de serlo, están obligados:

I. A la Publicación, por medio de la prensa, de la calidad mercantil con sus circunstancias esenciales, y, en su oportunidad, de las modificaciones que se adopten;

II. A la inscripción en el Registro Público de Comercio, de los documentos cuyo tenor y autenticidad deben hacerse notorios;

III. A seguir un orden uniforme y riguroso de cuenta y razón;

IV. A la conservación de la correspondencia que tenga relación con el giro del comerciante.

Por lo tanto, en base al artículo 16, fracción III, observamos que todos los comerciantes están obligados a llevar registros contables.

Se obliga a los comerciantes (art. 33), a que por lo menos lleve tres libros para registrar contablemente sus operaciones, libros que son: A) Diario, B) Mayor y C) Inventarios y Balances; a la vez que erróneamente, a mi forma de ver, se considera a el libro de actas dentro del sistema contable con que está obligado a cumplir el comerciante.

Observamos, que al comerciante se le indica que por lo menos deberá llevar los libros precitados (regla que no limita el uso de otros libros contables) actitud que en la práctica contable es de mucha utilidad, ya que la mayoría de los comerciantes usan innumerables libros y sistemas auxiliares de contabilidad, documentos que ayudarán a llevar en mejor forma el registro contable.

Como principales características que el Código de Comercio imprime a los libros contables, tenemos:

a) Deberán ir perfectamente encuadernados y foliados,[2] se indica en el Código de Comercio al final del artículo 34 que los libros contables mencionados deberán llevar un sello con el timbre correspondiente en la forma en que los prevengan las leyes correspondientes, requisito que a partir de 1953 (reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se suprimió a cambio de que se otorgue en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de autorización de los libros contables. (Oficinas Subalternas correspondientes).

b) Los libros de los comerciantes deberán llevarse en español, con claridad, por orden progresivo de fechas y operaciones, sin dejar huecos, y de manera alguna no podrán ser alterados. El propio Código determina el procedimiento en caso de que hubiese error en el registro de alguna operación, diciendo que los errores que en ellos se cometan, se salvarán por nuevo asiento relacionado con la persona afectada.

c) Los asientos se deberán hacer unos a continuación de otros.

Los comerciantes podrán llevar su contabilidad sin que se les obligue a

[2] Artículo 34: "Los libros que se prescriben de rigurosa necesidad en el orden de la contabilidad mercantil estarán encuadernados, forrados, foliados y sellados con el timbre correspondiente en la forma que prevengan las leyes.

tener la profesión de Contador, a la vez que pueden autorizar a una o varias personas con el objeto de llevar en forma continua su contabilidad correctamente.*

El Código de Comercio establece la relación existente entre el libro diario, mayor y balance, relación que se muestra:

Inventarios y Balances ⟶ Diario
↖ Mayor ↙

En el libro de Inventarios y Balances,** se confunde (art. 38) el concepto de inventario y el de balance, concepto en que integran en el inventario a todas las cuentas que constituyen el patrimonio de la empresa, diciendo: "El libro de inventarios y balances empezará por el inventario, que deberá formar el comerciante al tiempo de dar principio a sus operaciones, y contendrá:

I. La relación exacta del dinero, valores, créditos, efectos al cobro, bienes muebles e inmuebles, mercadería y efectos de toda clase, apreciando en su valor real, y que constituyan su activo;

II. La relación exacta de las deudas y toda clase de obligaciones pendientes, si la tuviere, y que formen parte de su pasivo;

III. Fijará en su caso, la diferencia exacta entre el activo y el pasivo, que será el capital con que principia sus operaciones..."; siendo que el inventario debería ser una parte del activo de la empresa, una parte integrante del balance general del comerciante.

El balance se deberá hacer en forma anual, aunque en muchas compañías, debido a las necesidades propias de las mismas, se realizan diversos balances en el curso del año, ya sean semestrales, trimestrales, etc..., llegando a problemas de control tan sofisticados como el que presenta la compañía Sears de los Estados Unidos de América, que presenta balances en forma diaria.

El libro diario se iniciará con los asientos productos del primer balance de la empresa, debiendo anotar en forma de asientos todas las operaciones hechas por el comerciante en forma cronológica, debiendo describir estas operaciones en forma objetiva, mostrando el porqué se produce el cargo y descargo de la operación. En este punto creo que el Código de Comercio resulta extremadamente anticuado para las necesidades actuales del comercio e industria nacional, provocando que el comerciante

* Ver la ley general de Profesiones. El Código Fiscal en su artículo 85 exige que el Contador Público esté registrado ante la Dirección General de Profesiones. Esto lo veremos con mayor minuciosidad al analizar el Código Fiscal.

** El Concepto de Balance se discutirá más ampliamente al estudiar la L.G.S.

se vea imposibilitado para poder cumplir con las precitadas disposiciones.

(Imagino el serio problema que acarrearía para organizaciones de mediano a gran tamaño el verse obligados a registrar todas las obligaciones que realizan en forma cronológica y somera descripción objetiva, obligaciones que al llegar a cierto volumen de datos sería imposible de manejar en la forma descrita, a la vez incosteable e innecesaria.)

El libro mayor es el resumen de las cuentas del diario, resumen que no indica el Código de Comercio en estudio el periodo máximo o mínimo en que se pueda realizar, ni el volumen o forma de resumen a realizar, dejando al comerciante en relativa libertad para realizar el traslado de las cuentas del libro diario al mayor.

El libro mayor es el fundamento del libro de inventarios y balances, en base a este libro, aunque no se indique en forma expresa en el Código de Comercio, será el fundamento para la creación del balance.

Se indica que los comerciantes deberán conservar sus libros hasta diez años después de liquidar sus cuentas, obligación tanto para el comerciante individual como para sus herederos.

B) Sanciones. El Código de Comercio no indica ninguna sanción con respecto al incumplimiento de las disposiciones que regulan el buen registro de libros contables por parte del comerciante, deficiencia que permitía a muchos comerciantes el no llevar los precitados libros, y que en la actualidad ha sido erradicada por otras leyes tales como el Código Fiscal, Ley de Impuesto sobre la Renta, etc...

La única sanción establecida en el Código de Comercio sobre alguna infracción al llevar los libros contables es la de una multa de no menos de $ 50.00 ni mayor de $ 300.00 por no llevar los libros contables con el idioma español, además del costo restante de su traducción — el Código de Comercio señala la función probatoria de la Contabilidad siendo ésta utilizada de dos formas: 1) Comunicación y 2) Exhibición.

La comunicación consiste en la entrega o reconocimiento general de los libros, cartas, cuentas y documentos de los comerciantes en los casos de: sucesión universal, liquidación de la compañía, dirección o gestión comercial por cuenta de otro o de quiebra.

Al respecto el maestro M. Molina nos dice:

"En caso de herencia, la comunicación de los libros, más que una función probatoria, tendría la de permitir al albacea continuar la gestión de los negocios del *cuius*; sin embargo, le servirá también de prueba de la exactitud de los inventarios sucesorios frente a los herederos, etc.

Aunque el artículo 43 sólo permite la comunicación de libros en caso de liquidación de la compañía, la existencia de una sociedad de ocasión, en otras hipótesis, a la comunicación: pueden solicitarla los socios que no administran, tanto en la colectiva como en la comandita simple (arts. 47 y 57 de la LSM), y con restricciones de tiempo y lugar en las demás

sociedades (arts. 175, 186 y 208 de la LSM); la fracción IV del artículo 1151 establece, a mi entender, otro caso de comunicación de libros.

La gestión comercial por cuenta de otro, bien se haga como consecuencia de un contrato (mandato, prenda, fideicomiso), bien por ministerio de Ley (negociación propiedad de un incapacitado), no sólo da lugar a la entrega de los libros a la persona encargada de la gestión, sino que puede dar lugar a una revisión general de ellos en caso de que se impugne su administración por quien esté facultado para ello (fideicomisario, curador); o por el contrario, puede ser el que ha gestionado la negociación ajena quien necesite, para justificar sus actos o comprobar el monto de sus honorarios, que se practique una revisión general de la contabilidad que estuvo a su cargo.

La situación es semejante en caso de quiebra: la intervención podrá pedir la comunicación de los libros, se ha atacado la gestión del síndico; también podrá pedirla el que fue síndico, si se plantea una controversia entre él y el nuevo síndico, el fallido rehabilitado, etc.".

Por exhibición sólo podrán decretarse a instancia de parte cuando la persona a quien pertenecían tenga interés o responsabilidad con el asunto de que procede la exhibición.[3]

E) Ley General de Sociedades Mercantiles.

1) Antecedentes: Con el objeto de poder comprender mejor nuestro estudio, creo necesario el indicar que en forma general, los actos de comercio se pueden realizar por personas físicas o bien por personas morales.

El Código obliga, como ya vimos, a todos los comerciantes a llevar libros contables, incluyendo en este concepto tanto a personas físicas como morales, en tanto que la L.G.S.M.[4] únicamente obliga a este respecto a las personas morales mercantiles, sociedades que reconoce en su artículo 1º, y que son: I. Sociedad en Nombre Colectivo; II. Sociedad en Comandita Simple; III. Sociedad de Responsabilidad Limitada; IV. Sociedad Anónima; V. Sociedad en Comandita por Acciones y VI. Sociedad Cooperativa.[5]

En esta Ley se toma como antecedente obligacionario para las sociedades mercantiles el llevar los libros contables establecidos por el Código de Comercio, dando, en forma específica para cada sociedad las normas que regularán el balance de las mismas, siendo en la Sociedad Anónima en donde pone mayor énfasis para su regulación, indicando que en este tipo de sociedad el balance deberá tener una publicidad general (art. 177), característica que diferencia al balance que se realiza tanto en las otras sociedades mercantiles como en los comerciantes individuales, en las cuales el balance es un documento privado (art. 38 del Código de Comercio).

[3] Más adelante veremos los fundamentos legales en los cuales se apoyan algunas leyes fiscales para exigir la presentación de los libros contables por parte del causante.
[4] Ley publicada en el Diario Oficial del 4 de agosto de 1954.
[5] Ley de Sociedades Cooperativas de 1938.

2) Sociedad Anónima. La sociedad anónima es la especie más utilizada en nuestro país. Según los datos proporcionados por la Secretaría de Industria y Comercio para el año de 1974, el 93% de las sociedades constituidas en la República Mexicana fueron sociedades anónimas.

La L.G.S.M. regula en forma directa el balance de las sociedades anónimas en sus artículos 172 a 177.

En el artículo 172, describe al balance en forma más concreta que la descripción dada por el Código de Comercio, indicando: "se hará constar el capital social, especificándose, en su caso, la parte exhibida y la por exhibir; la existencia en caja, las diversas cuentas que formen el activo y el pasivo, las utilidades o pérdidas y los demás datos necesarios para mostrar claramente el estado económico de la sociedad".

En esta descripción del balance se suprime el error en que incurrió el Código de Comercio al concebirlo como un resumen del inventario, a la vez, que a mi forma de ver se le da una importancia indebida a la cuenta de caja, siendo que pertenece al activo y en la descripción precitada se le menciona como cuenta independiente. Por último podemos observar que se hace mención en forma indirecta al concepto de capital contable, ya que en el último renglón del artículo 172 se habla de "pérdidas y ganancias y los demás datos necesarios para mostrar claramente el estado económico de la sociedad", términos que al unirlos con el Capital Social nos producirá el capital contable.

El balance deberá ser anual, concluido dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio social,[6] debiendo ser entregado éste a los comentarios por el administrador o el consejo de administración por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de la asamblea de accionistas que haya de discutirlo debiendo ir acompañado de los documentos justificativos y un informe general sobre la marcha de los negocios de la sociedad.

Al respecto Joaquín Rodríguez y Rodríguez nos dice: "Clases de balance. Balances ordinarios y especiales. La L.G.S.M. y el Código de Comercio M. hablan de balance; pero a pesar de ir en singular la expresión es indiscutible la existencia de varias clases de ellos. Así, tenemos el balance a que se refiere el artículo 172, L.G.S.M., que como el del artículo 38, Código de Comercio M., se entiende que es un balance anual, de final de ejercicio, junto a éste encontramos el balance inicial de liquidación, a que se refiere el artículo 241; el balance final de liquidación mencionado en el artículo 242, fracción V, y en los artículos 247 y 249, todos de la L.G.S.M., además del balance anual la liquidación que deberán presentar los liquidadores si las operaciones correspondientes duran

[6] El término de Ejercicio Social lo podemos concebir como regular e irregular. Por Ejercicio Social Regular entendemos el conjunto de actividades realizadas por la empresa en un periodo que abarca siempre 12 meses. Por Ejercicio Social Irregular comprendemos las actividades realizadas en una empresa en un periodo menor a 12 meses.

más de un año. Un balance *ad hoc* requiere la emisión de obligaciones (arts. 211 y 212, L. Tít. y Op. Cr.) y la quiebra (arts. 15, fr. II; 46, 187 a 196, L. de Q.).

Además comprende que, en cualquier momento, los administradores de una sociedad pueden decir la formación de un balance especial con vistas a la determinación de su situación patrimonial actual, y aun diríamos que ello es una exigencia de elemental prudencia cuando la sociedad haya pasado por contingencias extraordinarias".[7]

El balance debe cumplir los siguientes requisitos:

a) Veraz y Preciso (art. 19).
b) El mostrar claramente el estado económico de la compañía (art. 172).

La L.G.S.M., no indica el procedimiento para la elaboración del balance, dando únicamente, como ya observamos, las limitaciones de tiempo para su terminación y entrega por parte del administrador (o en su caso consejo de administración), el balance es producto de las actividades coincidentes y coordenadas de tres de los órganos sociales: 1) Administradores; 2) Comisarios y 3) Asamblea general.

1) Administradores. En el artículo 173 se dice: "El balance deberá quedar concluido dentro de los tres meses siguientes a la clausura de cada ejercicio social y el administrador o consejo de administración lo entregará a los comisarios, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de la asamblea general de accionistas que haya de discutirlo, junto con los documentos justificativos y un informe general sobre la marcha de los negocios de la sociedad" a la vez que el artículo 176 establece que de no presentarse el balance en forma oportuna por parte de los administradores, al comisario (s) para que dictamine (n) y discuta (n) sobre los diversos aspectos presentados en el balance, se tendrá como una causa de revocación del administrador por parte de la asamblea general.*

El balance que presentan los administradores o el consejo de administración puede no ser definitivo, ya que estará sujeto a discusión, enmendaduras o correcciones que realiza la asamblea de accionistas, o que en su caso recomiendo a los comisarios.

Una vez elaborado este proyecto de balance, los administradores lo pasarán a los comisarios.

2) Comisarios. Los comisarios deberán formular un dictamen con las observaciones y propuestas que consideren pertinentes. Este dictamen

[7] Tratado de Sociedades Mercantiles T. Rodríguez R. Ed. Porrúa, 1971.

* La falta de presentación oportuna del balance por el administrador o consejo de administración o del dictamen de los comisarios, será motivo para que la asamblea general de accionistas acuerde la remoción del administrador o consejo de administración, o de los comisarios, sin perjuicio de que se les exijan las responsabilidades en que respectivamente hubieren incurrido (art. 176).

deberá ser realizado dentro de los quince días siguientes de la fecha en que se les haya sido entregado (art. 174).

3) Asamblea de Accionistas. Una vez que la asamblea de accionistas aprueba el balance, éste surtirá efectos legales, que entre otros tenemos:

a) Según las utilidades que muestre el balance se podrá:

a[1]) Reparto de utilidades. Artículo 21 L.G.S.M.
a[2]) El pago del Impuesto Sobre la Renta.

b) En la medida en que el balance representa, por sí o por la documentación ajena, una rendición de cuentas, la aprobación de aquél supone la de la gestión de los administradores en los puntos correlativos a aquéllos;

c) Se establece la base para fijar la cuantía de las cuotas de separación, hasta que se apruebe otro balance (art. 206, L.G.S.M.);

d) El capital contable que resulta del balance aprobado representa el límite para la emisión de obligaciones (arts. 210 y 212 L. Tít. y Op. Cr.);

e) Las utilidades resultantes fijan la base para la deducción de la reserva legal (art. 20).*

C) Código Civil

En el Código Civil no se hace mención alguna sobre la obligación de llevar libros contables, ya sea para las personas físicas o morales que ejercen una actividad civil. Sin embargo, en los capítulos correspondientes a las asociaciones y sociedades civiles el Código hace mención de unos términos contables como son utilidades, capital social, pérdidas, términos que no explican su concepto o forma de obtención.

En base a lo anterior nos queda suponer que la única ley que regula la obligación contable para las personas que realizan una actividad civil, es la Ley del Impuesto Sobre la Renta.** (Código Fiscal, R.L.I.S.R.), otras...) Entre otros artículos en que el Código Civil hace alusión a ciertos términos contables tenemos:

Art. 2692. "Si se formare una sociedad para un objeto ilícito, a solicitud de cualquiera de los socios o de un tercero interesado, se declarará la nulidad de la sociedad, la cual se pondrá en liquidación.

Después de pagadas las deudas sociales, conforme a la ley, a los socios se les reembolsará lo que hubieren llevado a la sociedad.

Las utilidades se destinarán a los establecimientos de beneficencia pública del lugar del domicilio de la sociedad".

Art. 2710. "El nombramiento de los socios administradores no priva a

* *Ibídem*, p. 316.

** Esta suposición quizás por ahora se encuentre sin fundamento, pero le encontraremos forma al momento de estudiar la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

los demás socios del derecho de examinar el estado de los negocios sociales y de exigir a este fin la presentación de libros, documentos y papeles, con el objeto de que puedan hacerse las reclamaciones que estimen convenientes. No es válida la renuncia del derecho consignado en este artículo".

Art. 2728. "Si cubiertos los compromisos sociales y devueltos los aportes de los socios quedaren algunos bienes, se considerarán utilidades y se repartirán entre los socios en forma convenida. Si no hubo convenio, se repartirán proporcionalmente a sus aportes".

Art. 2729. "Ni el capital social ni las utilidades pueden repartirse sino después de la disolución de la sociedad y previa liquidación respectiva, salvo pacto en contrario".

III. *Reglamentación Fiscal de la Contabilidad*

A) Generalidades

En nuestro país, las normas que legislan en forma más completa, analítica y valedera (valga la expresión en relación a vigencia o actualidad) con respecto a las obligaciones contables a que están sujetos los causantes, son las Leyes Fiscales.

Dentro de las normas fiscales, las que forman la columna vertebral del sistema contable son: Código Fiscal, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Tratando de explicar en mejor forma la interrelación entre estos tres ordenamientos, podría atreverme a decir que: a) la L.I.S.R. da las bases para que el causante cumpla con sus obligaciones fiscales; b) el R.L.I.S.R. nos indica en la forma que el causante deberá cumplir con las precitadas obligaciones y, c) el Código Fiscal estructura los fundamentos sancionadores en caso de que el causante infrinja algunas de las disposiciones que se encarga de regular la contabilidad legal desde el punto de vista fiscal.

Dentro de la legislación fiscal también observamos una marcada diferencia en lo referente a las obligaciones contables de los sujetos que realizan actividades civiles o mercantiles, siendo que el ejercicio de esta última actividad se ve obligada a llevar registros contables más complejos y duraderos que de aquellas personas que se dedican a realizar actos civiles.

Debido a que la legislación fiscal en lo referente a la contabilidad es sumamente amplia y compleja, me permito presentar únicamente un esquema de los tres ordenamientos federales que principalmente regulan el aspecto contable, ordenamientos que son:

- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Reglamento Sobre el Impuesto Sobre la Renta.

DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN A LA CONTABILIDAD

1) Obligaciones del causante de llevar libros contables.—art. 95.
2) Infracciones Contables.—art. 38, 42.
3) Delitos Fiscales.—art. 71, 72, 73, 76.
4) Auditoría Contable.—art. 85.
5) Caducidad.—88, 168.
6) Prescripción.—art. 32, 33, 43 bis, 168.

DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN RELACIÓN A DIVERSOS ASPECTOS CONTABLES

A) Generalidades:

- Plazo para conservar los registros contables.—art. 13.
- Representantes de Extranjeros.—art. 6.

B) Empresas (Actividad Mercantil):

- Contabilización de las operaciones.—art. 42-I.
- Elaboración del Balance e Inventarios.—art. 42-III.
- Consolidación de Resultados.—art. 42-V y VI.
- Requisito para las deducciones.—art. 26-II.
- Vicios de la contabilidad que implican la aplicación de la estimativa.—art. 32 y 33.
- Expedición de facturas.—art. 42-II.
- Presentación de declaración anual.—art. 42-IV.
- Pago de Dividendos.—art. 83-I
- Prohibición de Reevaluaciones.—art. 42-VII.
- Depreciación y Amortización.—art. 20-III, 20-A, 21, 21-A, 23, 26-VI, 26-XVI, 22-XV, 29, 42 y 46.
- Método de Contabilizar (En base a facturación).—art. 16.
- Causantes Menores.—art. 42 y 47.

C) PERSONAS FÍSICAS (Actividad Civil):

- Como Requisito general para deduciones.—art. 93-V.
- Profesionistas.—art. 60-II.
- Arrendadores.—art. 65-II.

DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN RELACIÓN A DIVERSOS ASPECTOS CONTABLES

A) Generalidades:

– Aviso para llevarlo en otro domicilio.–art. 7.

B) EMPRESAS (Actividad Mercantil).

– Contabilización de operaciones.–art. 76.
– Elaboración del Balance e inventario.–art. 79.
– Sistemas de Registro.–art. 76.
– Formas de Estimación.–20.
– Control de Inventarios.–art. 23.
– Sistemas de Costos.–art. 29 a 42.
– Depreciación.–art. 43 a 48 y 50.

– Amortización.–art. 48 y 49.
– Prescripción de créditos incobrables.–art. 52.
– Documentación de compras o pagos de servicios.–art. 58 y 58-A.
– Documentación que Ampare ingresos.–art. 77 y 78.
– Inventario Físico anticipado.–art. 79.
– Causantes Menores.–art. 82, 84, 85.

C) Personas Físicas (Actividad Civil).

– De profesionistas.–118.
– De arrendadores de Inmuebles.–art. 127.
– De empresarios.–art. 145-I.

Conclusiones

1. Al estudiar la legislación contable que prevalece actualmente en nuestro país, podremos observar que es el derecho público (mediante leyes fiscales) el que realmente ha venido a dar una estructura y forma legal a la contabilidad.

A principios del presente siglo la contabilidad en México se vio regulada desde el punto de vista fiscal (con legislación completa) ya que anteriormente era el derecho privado el que se encargaba de regular ese importante instrumento de información económica.

En base a lo anterior, podemos concluir que la contabilidad en nuestro país tiene una importancia jurídica desde dos puntos de vista primordiales: del Derecho Privado y del Derecho Público.

En el estudio del Derecho Privado prevalecerá la importancia de la contabilidad en: a) Control de información por parte de los propietarios de los negocios; b) Terceros interesados (acreedores, proveedores, etc.); c) Prueba Mercantil.

Ahora bien, desde el punto de vista del Derecho Público, la contabilidad tiene su fundamento de estudio como principal base en el control informativo de actividades económicas, para efectos impositivos.

2. El criterio más conveniente para el análisis de la contabilidad legal (en México), es con base en la problemática jurídica existente entre la distinción de "acto Civil y acto Mercantil".

Las leyes civiles (Código Civil) y las mercantiles (Código de Comercio, L.G.S.M. fundamentalmente), hacen una división tajante respecto a las obligaciones contables de las actividades económicas realizadas por las personas físicas o morales, según sea su actividad económica –ya civil, ya mercantil–, dando como conclusión, que en la legislación mercantil se ve una regulación más estricta y completa que en la legislación civil con respecto al régimen contable obligatorio (sucediendo lo mismo en la L.I.S.R.).

3. Tanto en la legislación Mercantil (Co. C., L.G.S.M.) como en la Civil (Co. Civil) existe una marcada obsolescencia con respecto a la regulación de la contabilidad. Esta obsolescencia la atribuyo a que ambas especies de legislaciones fueron creadas a finales del siglo pasado (Co. C.) o bien a principios del actual (Co. Civ. y L.G.S.M.), en tanto que la ciencia contable ha venido enriqueciéndose en sus principales técnicas, sobre todo en el presente siglo, básicamente con el desarrollo del uso de la electrónica dentro de la contabilidad.

Observamos que en nuestra legislación se encuentran diseminadas en diversas leyes la obligación contable a que está sujeta una persona física o moral al ejercer una determinada actividad económica. Esta diseminación provoca en muchas ocasiones confusiones y contradicciones entre las leyes que estructuran a la Contabilidad Legal.

A continuación expongo un breve cuadro de las principales leyes que regulan a la Contabilidad Legal en nuestro país:

A) Código de Comercio: Exige que todos los comerciantes deberán llevar como mínimo para cumplir con la obligación contable a que están sujetos los siguientes libros: Inventarios y Balances, Diario y Mayor.

B) L.G.S.M. Regula básicamente el concepto del Balance, imprimiéndole una importancia fundamental con respecto a las Sociedades Anónimas. Además en forma general regula los conceptos de capital contable, utilidades, etc...

C) Código Civil: No regula en forma directa la contabilidad que debe-

rán llevar las personas que se dediquen a una actividad civil; pero menciona en diferentes artículos, conceptos contables como son capital social, pérdidas, etc.

D) Código Fiscal: Establece la obligación de llevar los libros contables desde un punto de vista fiscal. Enumera las infracciones contables y sus sanciones.

E) L.I.S.R.: Exige a los causantes mayores del régimen del impuesto global de las empresas a que lleven los libros exigidos por el Código de Comercio y otros registros auxiliares, a los llamados causantes menores únicamente les exige el llevar un sistema contable simplificado (libro de Ingresos y Egresos). En lo referente a las personas sujetas al régimen del Impuesto al ingreso a las personas físicas se les exige el llevar el precitado libro de ingresos y egresos y un registro de amortizaciones; y por último, a las asociaciones y sociedades de carácter civil se les obliga a llevar un sistema contable según éstas realicen actividades civiles o mercantiles.

F) R.L.I.S.R.: Se encarga de dar las reglas generales por medio de las cuales se llevarán un control de costos de la empresa, autorización de los libros contables, etc...

G) Otras: Entre este rubro enmarcamos al I.V.A. y al R.I.V.A., según sea el tipo de actividad, establecerá diversas formas de control contable.

Como podemos observar —aun en este pequeño resumen— se encuentran serias contradicciones a qué tipo de obligación contable está sujeto una determinada persona, por ejemplo, si es una persona física que se dedica a una actividad económica de carácter mercantil mediante la cual obtiene ingresos anuales inferiores a $ 1,500,000.00 ésta se verá obligada, según el Código de Comercio a llevar los libros Diarios, Mayor e Inventarios y Balances; a la vez que la L.I.S.R. le exigirán para cumplir con sus obligaciones contables el que lleve únicamente el llamado libro de Ingresos y Egresos y en su caso, un sistema simplificado de contabilidad.

También existen varias confusiones en nuestro país para que una persona comprenda en forma correcta qué obligaciones contables le corresponden, esto se debe a la complejidad y obsolescencia de algunas leyes, teniendo como ejemplo al respecto el caso de una sociedad civil, a la cual el Código Civil no exige obligación alguna con respecto a las obligaciones contables a que debiera estar sujeta, siendo las leyes fiscales las que le exigirán que cumpla con diversas obligaciones de tipo contable. La L.I.S.R., en su artículo 89 nos indica que las sociedades civiles seguirán para efectos impositivos el régimen del Impuesto Global de las Empresas o el régimen Global de las Personas Físicas según sea la actividad que ejerzan las precitadas sociedades o asociaciones civiles, quedando a la duda de qué tipo de contabilidad deberá llevar una sociedad civil que se dedique a ambos tipos de actividad económica (civil o mercantil).

5. Por último propongo se reestructuren la legislación contable en nuestro país teniendo esta reestructuración las siguientes características:

a) Se regule la obligación contable en igual forma a las personas que realicen una actividad civil o mercantil.

b) Se estructure la legislación contable en nuestro país sin la actual distinción entre derecho público y derecho privado, ya que si bien ambos tienen fines diferentes, éstos se cumplirán en base a medios semejantes (control de los ingresos, costos, etc.).

c) La única discriminación que deberá existir para la regulación contable. Deberá ser en función a la fuerza económica que represente el sujeto obligado ya sea éste persona física o moral, civil o mercantil, dando como justificación a esta discriminación contable el costo que representa el llevar un registro contable como lo exige actualmente la ley del impuesto sobre la renta para los causantes mayores, no olvidando, naturalmente, el renglón de "control Contable" por parte del fisco debiendo ser éste sumamente estricto (para evitar así que los causantes "menores" ayuden a los "mayores" con facturación ficticia, etc... como se hace actualmente por existir deficiencias al respecto en la L.I.S.R.).

LA VALIDEZ DE LAS CIRCULARES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, RELATIVAS AL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

EDUARDO DE IBARROLA

La reciente vigencia (1o. de enero de 1980) de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y de su Reglamento (RIVA) ha originado la necesidad de que el Fisco Federal vaya adaptando sobre la marcha, las características de este novedoso tributo a los requerimientos de las diversas ramas de las actividades económicas a las que les es aplicable, con objeto de lograr una adecuada política fiscal.

Para ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha optado por un doble camino, cuya clasificación convencional basamos en el aspecto jurídico-formal de las disposiciones que para dicho propósito se han expedido.

El primer grupo de disposiciones lo integrarían los Decretos, Acuerdos, Oficios-Circulares y Oficios que han emitido el Presidente de la República, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y otros funcionarios de esta dependencia, y que abierta y expresamente gozan de las importantes características de ser de alcance general y además creadoras de derechos en favor de los causantes, por lo que en consecuencia han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación (D.O.)

En resumen, las disposiciones de este tipo, en vigor a la fecha (22 de julio de 1980) son las siguientes:

DISPOSICIÓN	AUTORIDAD	FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL
Decreto que concede Crédito en Inventarios y Exenciones en Impuesto al Valor Agregado.	C. Presidente de la República.	7-XII-1979
Resolución que establece y deroga disposiciones administrativas de carácter fiscal.[1]	C. Secretario de Hacienda y Crédito Público.	12-III-1980

DISPOSICIÓN	AUTORIDAD	FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL
Oficio - Circular Número 301-97131 BIS, por el que se dan las instrucciones para el cobro del impuesto al valor agregado con motivo de la importación y la forma oficial de ajuste y liquidación de impuesto por esta importación.	C. Director General de Aduanas de la SHCP.	31-XII-1979
Oficio - Circular Número 301-97791 con el que el C. Director General de Aduanas da a conocer la relación de bienes tangibles que, conforme al oficio 343-II-70660 de la Dirección del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, no causarán el impuesto al valor agregado con motivo de su importación.	C. Director General de Aduanas de la SHCP.	2-I-1980
Oficio - Circular Número 301-97790 mediante el cual se da a conocer el procedimiento para el pago del impuesto al valor agregado en las importaciones de "artículos ganchos".	C. Director General de Aduanas.	11-I-1980

Estas disposiciones, al ser resoluciones administrativas de carácter general, creadoras de derechos y obligaciones en favor de los particulares a quienes les son aplicables, gozan de presunción de validez según lo

1 Esta Resolución conocida como la "Circular Miscelánea" derogó las disposiciones relativas al IVA, publicadas en los Diarios Oficiales de fecha 17-I-80; 24-I-80; 31-I-80; 4-II-80; 12-II-80; 10-III-80; 13-III-80 y 24-III-80. La mayor parte del contenido de estos ordenamientos quedó comprendida en aquélla.

dispuesto por el artículo 89 del Código Fiscal de la Federación (CFF), y en caso de que adolecieren de algún vicio que pudiera originar su invalidez, las Autoridades podrán revocarlas en cualquier momento, pero si algún causante se hubiere beneficiado en lo individual con el contenido de la disposición nula, para podérsele privar de efectos, será necesaria la promoción de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, entablado por las autoridades en contra del causante beneficiado (Art. 94 CFF).

Lo anterior es de suma importancia en lo que a la seguridad jurídica se refiere, ya que algunas de dichas disposiciones, e inclusive el RIVA contienen normas que van más lejos del texto expreso de la Ley y de lo que podría considerarse como una interpretación ortodoxa de la misma, lo que provoca frente al principio de la autoridad formal de la ley y de su supremacía jerárquica, la nulidad de los actos jurídicos de jerarquía inferior que se apartan de su fundamento legal.[2]

Esta situación otorga a los particulares que se acogen a los beneficios de actos administrativos que por rebasar su fundamento son nulos, un mayor grado de seguridad jurídica, pues para verse privados de los beneficios otorgados, será necesario que los posibles afectados sean oídos y vencidos en juicio.

Ahora bien, el máximo grado de seguridad jurídica se alcanza cuando el particular se acoge a los beneficios de actos administrativos que son válidos tanto en su forma como en su contenido. Por ello, consideramos de mayor eficacia que las autoridades hagan uso de las llamadas "facultades discrecionales", en lugar de que modifiquen el texto de las leyes mediante excesos en la facultad reglamentaria, pues los actos así emanados están viciados de nulidad.

Claro está que las facultades discrecionales requieren de un debido fundamento legal y además de situaciones que en realidad las ameriten y justifiquen, aunadas al hecho de que en materia impositiva, el legislador deberá respetar en todo caso el principio constitucional de que los elementos esenciales de las contribuciones deben establecerse me-

2 Como un claro ejemplo del "exceso" de la facultad reglamentaria en la materia que nos ocupa tenemos el caso de lo establecido por el artículo 14, fracción XIV de la LIVA, que señala que no se pagará el impuesto en la prestación de servicios de carácter profesional, *cuando su prestación requiera título conforme a las leyes,* por su parte el artículo 32 del RIVA establece que la SHCP publicará listas indicando los servicios de carácter profesional cuya prestación requiera título y a su vez la llamada "Circular Miscelánea" publicada en el D.O. de 27-III-80 que contiene la lista a que se refiere el precepto antes invocado, incluye profesiones que conforme a las leyes no requieren de título, como es el caso —entre otras— de los Licenciados en Administración de Empresas y en Relaciones Públicas. El perjuicio que se causa a este tipo de profesionistas "exentos" es grave, ya que ellos no pueden cargar el impuesto en sus honorarios y así recuperar el IVA que les es trasladado o que pagan en la importación de bienes y servicios gravados.

diante leyes, o sea a través de actos jurídicos generales, impersonales y abstractos expedidos por el Congreso de la Unión.

El segundo grupo a que hemos hecho referencia, se integraría por una gran variedad de disposiciones emanadas de las autoridades encargadas de la administración del IVA, y que en general tienen las siguientes características:

a) No han sido publicadas en el D.O.
b) Normalmente van dirigidas a diversos funcionarios de la Hacienda Pública Federal y en ocasiones también de las Entidades Federativas.
c) Se invoca como fundamento legal —entre otros preceptos— el artículo 82 del CFF.
d) Son en su mayor parte, de alcance general, impersonal y abstracto.

Algunas de estas disposiciones, al igual que las del grupo anterior, rebasan los alcances de la LIVA, si bien beneficiando la mayor de las veces a los causantes, también con el terrible agravante de que no han sido debidamente publicadas y de que —según lo dispone su invocado fundamento— *de ellas no nacen obligaciones ni derechos para los particulares.* (Art. 82 CFF).

Debemos advertir que a la fecha sólo hemos tenido acceso a algunas de ellas, ya que por su falta de publicidad no hay forma de saber con absoluta certeza, cuántas y cuáles han sido expedidas.

Suponemos que la razón de existencia de estas disposiciones que son conocidas en el medio fiscal como "criterios", ha sido la de adecuar los efectos del IVA, sobre todo en lo que se refiere a su técnica de aplicación, a las necesidades de determinadas ramas de la actividad económica nacional. Así, han sido expedidos "criterios" relativos a operaciones de financiamiento provenientes del exterior; a la industria de la construcción; a la industria editorial; al transporte terrestre, marítimo y aéreo; a la extracción, beneficio y venta de minerales y a la distribución de gasolina por citar sólo algunos de ellos.

Ahora bien, ya hemos afirmado que la inmensa mayoría, por no decir la totalidad de esos "criterios", están fundamentados entre otros preceptos en el artículo 82 del CFF. Esta norma faculta a los funcionarios fiscales a expedir circulares para dar a conocer a las diversas dependencias el *criterio* de la autoridad superior que deberán seguir, en cuanto a la *aplicación* de las normas tributarias, *estableciéndose clara y expresamente que de dichas circulares no nacen obligaciones ni derechos para los particulares.*

También como ya antes se expresó, muchos de esos "criterios" se apartan en mayor o menor medida del texto de la LIVA, modificándola sustancialmente para favorecer a los particulares.

Sin embargo, ¿qué validez tendrán esos "criterios" favorables a los causantes, si tomamos en cuenta que su propio fundamento legal impide que de ellos nazcan derechos para los particulares?

Si afirmamos que las disposiciones clasificadas en el primer grupo otorgan un mayor grado de seguridad jurídica, ya que son oficialmente publicadas y crean derechos a los particulares, además de que su eventual nulidad sólo puede ser declarada en juicio; consideramos en principio que no es dable afirmar lo mismo para las disposiciones del segundo grupo, Ello, basándonos en que esas últimas no son publicadas y al menos atendiéndonos al fundamento que les es invocado, no crean derechos a los particulares.

De aceptar lo anterior, podríamos llegar a la conclusión preliminar en el sentido de que estos "criterios" al no crear derechos en favor de los particulares, no otorgan ninguna seguridad jurídica y en consecuencia los causantes estarán atenidos a que su aplicación sea respetada por las autoridades fiscales.

De la situación así planteada pueden resultar serias y graves contingencias para los causantes que se acojan a los beneficios de dichos "criterios". Supongamos el ejemplo de los financiamientos provenientes del exterior.

El artículo 18 de la LIVA grava como prestación de servicios el caso del mutuo[3] y otras operaciones de financiamiento, señalando como base del impuesto los intereses y toda otra contraprestación distinta del principal que reciba el acreedor.

Sin embargo, en el oficio 361.A.5616 de la Dirección General Técnica de la SHCP, se establece para diversos funcionarios de la propia dependencia, el criterio de aplicación de los artículos 14, fracción VI y 18 de la LIVA, en el sentido de que no se pagará el impuesto por los intereses y toda otra contraprestación distinta del principal, que deriven de operaciones de financiamiento con instituciones, bancos o personas, no residentes en el territorio nacional.

En los términos de la LIVA, los financiamientos provenientes del exterior configuran importaciones de servicios y en consecuencia el IVA debe ser pagado por el acreditado residente en México (Arts. 24 en relación con el 1o. y 4o. de la LIVA), sin embargo, aplicando el "criterio" antes citado, el IVA no se causará (o no deberá pagarse) en este tipo de operaciones.

Ahora bien, ¿qué seguridad jurídica existe al dejar de pagar un impuesto que no se causa o que no debe pagarse con apoyo en una Circular Interna de la SHCP. de cuyo fundamento legal se desprende que no nacen derechos ni obligaciones a los particulares?

[3] Lo que consideramos una falta de técnica jurídica, ya que el mutuo es una enajenación de bienes fungibles (obligaciones de dar) y no una prestación de servicios (obligaciones de hacer.)

En última instancia, corresponderá sólo a las autoridades judiciales la decisión definitiva de alguna controversia que se suscitara sobre el particular, y en ello debemos tomar en consideración los siguientes precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"CIRCULARES. Las circulares no tienen el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aun en el caso de que una circular tuvira el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza, debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos sólo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obliga a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular, resultan atentatorios.

Quinta Época: Tomo XXXII, Pág. 471. Cía. "Imperio".

2a. SALA. Apéndice de Jurisprudencia 1975 TERCERA PARTE, Pág. 585, 3a. Relacionada de la JURISPRUDENCIA, "CIRCULARES. NO SON LEYES", en este volumen, tesis 192."

"CIRCULARES, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Las circulares no son resoluciones, ni menos aún liquidaciones, sino que son disposiciones expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, en las que se dan instrucciones a los inferiores sobre el régimen interno de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no establecen derechos ni imponen restricciones al ejercicio de ellos. Este criterio se confirma con el contenido del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación en vigor, que dice lo siguiente: Artículo 82. Los funcionarios fiscales facultados debidamente, podrán expedir circulares para dar a conocer a las diversas dependencias al criterio de la autoridad superior que deberán seguir, en cuanto a la aplicación de las normas tributarias. De dichas circulares no nacen obligaciones ni derechos para los particulares". De ahí que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, no sean competentes para conocer de la legalidad o ilegalidad de las mismas; y es hasta el momento en que se aplique la circular por la autoridad fiscal respectiva en una resolución, en un acto concreto que afecte los derechos de la actora, cuando ésta puede ocurrir al Tribunal Fiscal de la Federación a demandar la nulidad no de la repetida circular, sino del propio acto o resolución que se funde en aquélla, pues como se dejó dicho, las circulares no pueden, por sí mismas, imponer obligaciones a los administrados.

Revisión fiscal 65/1955. Ingenio de Nueva Zelandia, S. A. de C. V. y Otros. Junio 6 de 1968. 5 votos. Ponente: Mtro. Jorge Iñárritu. 2a. SALA. Sexta Época, Volumen CXXXII, Tercera Parte, Pág. 30."

No obstante, el ilustre tratadista Gabino Fraga (4) ha señalado, a nuestra manera de ver en forma por demás acertada, que a pesar de su nombre, aquellas circulares que tengan un verdadero contenido reglamentario, tendrán la naturaleza de este último tipo de actos y en consecuencia, si por su propia naturaleza material, las pretendidas circulares son verdaderos reglamentos, éstas serán actos administrativos generadores de derechos en favor de los particulares.

Como muchos de esos "criterios", más que ser circulares que den a conocer el criterio de la autoridad superior que deberá seguirse en la aplicación de las leyes a casos particulares y concretos, modifican en realidad el texto de las mismas, para adaptarlas a las necesidades económics que ya hemos señalado, se apartan de la verdadera función de las Circulares cuya existencia prevé el multicitado artículo 82 del CFF, para entrar más en el campo de la condonación de impuestos a que se refiere el artículo 30 de este cuerpo legal, a pesar de su errónea fundamentación legal.

Es evidente que la existencia de los mencionados "criterios" resulta plausible. Lo que consideramos necesario es que se les dé una forma jurídicamente eficaz, para otorgar así un mayor grado de seguridad jurídica a los causantes.

Sobre el particular, contamos con un magnífico ejemplo en el Decreto Presidencial de 28 de noviembre de 1979 (publicado en el D.O. de 7 de diciembre del mismo año) por el cual se concedió exención y además tratamiento de "causantes tasa cero" (con derecho a acreditar o a obtener la devolución del IVA que les hubieren trasladado o que hubieren pagado en la importación de bienes y servicios gravados) durante 1980, a quienes enajenen o importen embarcaciones, maquinaria y equipo susceptibles de usarse exclusivamente en la explotación pesquera; alimentos

balanceados para animales y materias primas para producirlos; productos de medicina veterinaria, e insecticidas, herbicidas y fungicidas, quedando solamente exentas la venta de gas para uso doméstico, kerosinas, gasolinas, diesel y carbón vegetal (Artículo 8o).

Este Decreto fue expedido por el Poder Ejecutivo en uso de las facultades que le concede el artículo 30 del CFF para condonar el cumplimiento de obligaciones fiscales, mediante disposiciones generales, cuando se afecte o se pretenda evitar se afecte la situación de alguna rama de las actividades económicas.

Además, así establecidas dichas exenciones de impuestos, cumplen con lo dispuesto por los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, por lo que las mismas no son violatorias de la prohibición contenida en el precepto Constitucional reglamentado.

Consideramos que de todo lo anterior se deduce obligada una conclusión, la que además de fundarla en la verdadera naturaleza de los actos administrativos que hemos estudiado, la consideramos válida por razones de equidad tributaria, en el sentido de que los "criterios" tienen una verdadera naturaleza de resolución administrativa reglamentaria, de carácter general y vinculatoria para la Administrción en lo que se refiere a los beneficios que otorgan a los particulares.

Como ya antes se afirmó, corresponderá a las autoridades jurisdiccionales la confirmación en definitiva de esa conclusión, para el caso de que se suscitare alguna controversia y esto desde luego sin hacer a un lado la eventual dificultad probatoria de la existencia y autenticidad de los "criterios", originada por la falta de su publicación oficial.

Creemos que el contenido de muchas de las disposiciones administrativas de ambas categorías que hemos analizado, serán integradas como iniciativas de reformas legislativas, lo cual sería deseable, pero además estamos seguros de que las autoridades tributarias, con la buena fe y mejor disposición que las caracteriza, respetarán entre tanto, la aplicación de las mismas.

No obstante hubiéramos preferido que en este primer año de vigencia de un excelente impuesto como lo es el IVA, sus atenuaciones y adaptaciones requeridas por la particularidad de su aplicación, se hubieren expedido utilizando los medios acordes con su naturaleza, mismos de que goza la Administración Pública, logrando así una verdadera situación de seguridad jurídica, necesaria en razón de la permanencia de las normas frente a los cambios de sus autores, e indispensable en todo sistema tributario.

EL CONTRATO DE SEGURO, SUS DIVERSAS ESPECIES Y EL PROCEDIMIENTO PARA SU COBRO

(ENSAYO)

RAMÓN CONCHA MALO

A) DEFINICIÓN:

La Ley actual sobre el contrato de seguro, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1935 y expedida por el Presidente Lázaro Cárdenas, en ejercicio de facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión por decretos del 29 de diciembre de 1934 y primero de enero de 1935, establece en su artículo primero la siguiente definición sobre el contrato de seguro:

> "Art. 1o. Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato".

Por considerar de cierta importancia la comparación de la citada definición, con la opinión de otros tratadistas, y con el ánimo de precisar dicho concepto, partiendo de la base de que, en principio, no toca a la Ley definir los conceptos jurídicos, creemos interesante mencionar la opinión de Carlos Malagarriga, en su Tratado Elemental de Derecho Comercial, que aunque más bien descriptiva, resulta clara para entender la esencia del contrato que nos ocupa.

En efecto, el citado autor argentino nos dice que "hay seguro, cuando a cambio de una prestación única o periódica, fijada o a liquidarse, y que no siempre es efectuada por el beneficiario, éste recibe una cantidad de dinero... o se evita un desembolso, al constatarse la realización o no realización de un acontecimiento incierto y en principio futuro".

Las dos definiciones coinciden en ciertos puntos, mismos que es necesario destacar:

1. La existencia de la contraprestación a cargo del contratante del asegurador, que recibe el nombre de prima.

2. La naturaleza condicional de la obligación a cargo del asegurador, puesto que se supedita a la realización de un hecho, jurídico o no, futuro e incierto o no.

Estos aspectos los trataremos al estudiar lo relativo al riesgo y a la prima en línea adelante.

En cambio difieren las citadas definiciones en lo siguiente:

1. Nuestra Ley, a diferencia del citado autor argentino, habla claramente de que el asegurador es una "EMPRESA".

2. El asegurador no tiene siempre una obligación de dar, sino incluso de hacer, si así se pacta, lo que no admite el argentino.

3. El beneficiario puede ser distinto del asegurado y éste distinto del tomador del seguro.

Por lo que toca al primer punto, debemos destacar que de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Seguros en su artículo 3o. "se prohíbe a toda persona física y a toda persona jurídica que no tenga el carácter legal de institución de seguros, la práctica de toda operación activa de seguros en territorio mexicano..."

De dicha prohibición sólo se exceptúa a las cajas o uniones de seguros, de acuerdo con lo que dispone el artículo 4o. de la mencionada ley de Instituciones de Seguros:

> "Art. 4o. No se considerarán Instituciones de seguros ... especialmente las cajas y uniones de seguros de los organismos profesionales, que sin expedir pólizas o contratos, conceden a sus miembros seguros en caso de muerte o beneficios en el de enfermedad..."

Y dicha Ley va aún más allá, cuando en su artículo séptimo prohíbe el uso de los términos "seguro", "reaseguro", "aseguramiento" u "otras similares en cualquier idioma", palabras que se reservan "exclusivamente a las instituciones de seguros", y a la infracción a dicha prohibición con multa hasta de $ 1,000.00 (nótese lo absoluto de la sanción) a cada gerente o miembro del Consejo Directivo de la Institución o Establecimiento infractor, y con la intervención del mismo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, si la actividad aseguradora y el uso de los términos que la expresan, están destinados a las solas instituciones de seguros, debemos analizar qué entiende nuestra ley por Instituciones de Seguros.

De acuerdo con lo preceptuado por los artículos 11 y 17 de la citada ley, son Instituciones de Seguros "las entidades mercantiles, de nacionalidad mexicana, estructuradas como sociedades anónimas y con autorización (no concesión) otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, discrecionalmente, para operar en materia de seguros".

Dichas sociedades, se encuentran limitadas en cuanto a su operación por lo establecido en la ya citada Ley General de Instituciones de Seguro, y la Ley sobre el Contrato de Seguro y supeditadas a la vigilancia y control de la H. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, organismo de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es conveniente apuntar, por último, que tales instituciones NO SON NI INSTITUCIONES DE CRÉDITO, NI ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CRÉDITO, por no considerarlas así la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en vigor.

En cuanto al segundo y tercer puntos de divergencia, entre la definición legal y el concepto doctrinario citado, esto es, lo relativo a que el asegurador no sólo puede tener obligaciones de dar, sino de hacer, y lo relacionado a la coincidencia en una misma persona de las cualidades del asegurado, beneficiario y tomador del seguro.

B) CLASIFICACIÓN DEL CONTRATO DE SEGURO:

Es conveniente destacar que el seguro, en nuestro país, es siempre un contrato, pues no cabe la posibilidad de que nazca de otra fuente de obligaciones, como sería la declaración unilateral de voluntad, posibilidad que sí cabe en la fianza de empresa según expusimos el año pasado en nuestra anterior conferencia.

Partiendo, de la clasificación de los contratos que hace nuestro Código Civil Federal, el citado contrato es:

1. BILATERAL: por cuanto en él las partes —esto es, el asegurador y el tomador del seguro— se obligan recíprocamente, esto es, ambas asumen obligaciones a favor de la otra desde el momento del perfeccionamiento del contrato.

2. ONEROSO: ya que se estipulan provechos y gravámenes recíprocos: pago de la prima y pago de la suma asegurada.

3. ALEATORIO: desde el momento en que la prestación a cargo del asegurador, sólo se determina y nace hasta la producción del riesgo, y tal prestación implica una pérdida para dicha empresa y una ganancia para el beneficiario. (O sea que es auténticamente aleatorio, según la teoría de Trabucchi, que difiere de la definición legal del "alea", por imprecisa).

C) ELEMENTOS DEL CONTRATO:

1. *Elementos formales*

Se ha pretendido por los autores que el contrato seguro es CONSENSUAL, PORQUE LOS DERECHOS DEL ASEGURADOR Y ASEGURADO, AL IGUAL que sus obligaciones empiezan desde que han dado su consentimiento, independiente de la expedición de la póliza.

A esta idea se adhiere nuestro legislador, cuando en el artículo 21 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro, nos dice que "el contrato de seguro

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

se perfecciona desde el momento en que el proponente tuviere conocimiento de la aceptación de la oferta" sin que tal aceptación "pueda sujetarse a la condición suspensiva de la entrega de la póliza O CUALQUIER OTRO DOCUMENTO en que conste la aceptación, ni tampoco a la condición del pago de la prima..."

No obstante ello, debemos señalar que la "oferta de contrato" ha de hacerse por escrito, y en los formularios de ofertas suministrado por la aseguradora, declarando todos los hechos determinantes para la apreciación del riesgo, artículos 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro.

La póliza de seguro es, pues, tan sólo un documento *"AD PROBATIONEM"*, pero no constitutivo, independientemente de que sea el documento idóneo para probar la existencia del seguro, pues fuera de ella, sólo cabe como prueba la confesional. Artículo 19 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro.

El hecho de ser la prueba por excelencia de la existencia del seguro, no priva de la consensualidad apuntada a dicho contrato, pues bien sabemos que, si un contrato requiere alguna formalidad *ad probationem* o por necesidad legal, si la voluntad de las partes ha quedado determinada consensualmente en forma fehaciente, se puede obtener en caso de negativa del co-contratante, la elevación a la formalidad requerida, mediante la acción "pro forma".

Conviene subrayar, que el contrato de seguro se ha perfeccionado, es válido y surte sus efectos, SIN NECESIDAD DE LA EXPEDICIÓN de la póliza, por lo que no le es aplicable el carácter de formal, aplicando a contrario *sensu* el artículo 1833 del Código Civil.

Es importante tomar en consideración las características que la Ley fija para la póliza de seguro:

I. Deben contener los derechos y obligaciones de las partes.
II. Deben en ella precisarse:

- Nombres y domicilios de los contratantes
- Firma de la empresa aseguradora.
- Designación de la cosa o persona asegurada.
- Naturaleza de los riesgos garantizados.
- Fecha en que se inicia y duración de la garantía del riesgo asegurado.
- Monto del seguro o garantía.
- Cuantía de la prima, plazo que cubre y periodicidad de la misma, en su caso.
- Las cláusulas obligatorias que establece la Ley, así como las convenciones lícitas permitidas por la Ley, o que, al menos, no prohíba. Artículo 20 de Ley Sobre el Contrato de Seguro.

III. Debe hacerse en varios tantos, para el caso de que el asegurado requiera copia. Artículo 23 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

IV. Debe escribirse en caracteres fácilmente legibles. Artículo 24.
V. Debe de concordar con la oferta del proponente.
VI. Puede expedirse nominativamente o al portador.
VII. En caso de pérdida, destrucción o robo, puede acudirse al sistema de cancelación y reposición de títulos, que señala la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
VIII. A diferencia de las demás convenciones mercantiles, en que las partes pueden libremente establecer el contenido, límite y sentido de sus obligaciones por lo que la Ley aplicable resulta supletoria, y los derechos de las partes son renunciables, si no alteran el derecho de terceros y el interés social, en el contrato de seguro es precisamente la Ley la que establece el sentido, contenido y alcance de las obligaciones de las partes, quienes no pueden renunciar a ellas. SINO EN LOS CASOS EN QUE LA LEY ADMITA EXPRESAMENTE EL PACTO EN CONTRARIO, pues se declara a la Ley Sobre el Contrato de Seguro el carácter imperativo, como expresamente lo señala el artículo 193 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro.

II. *Elementos personales*

Si, como ya hemos señalado el seguro es un contrato, obviamente hemos de encontrar como partes en el mismo al menos a dos: de los que uno, necesariamente es el asegurador o aseguradora y el otro al adquiriente del seguro, que no necesariamente es el asegurado ni el beneficiario como expondremos más adelante.

En efecto, cuando nos referimos al término "parte" en un contrato, y con él designamos a los elementos personales del mismo, estamos considerando relaciones substanciales y materiales, no formales, es decir, indagamos aquellos sujetos que con su voluntad concurren a la formación del contrato y seguimos literalmente el principio de relatividad del contrato, considerado como fuente de obligaciones, y por ello consideramos, como los romanos, que un contrato no puede, en tanto que fuente concreta de obligaciones, aprovechar ni perjudicar a quienes no han concurrido a su perfeccionamiento —*resinter ailos acta, aliies neque nocere neque prodesse potest*—, distinguiendo con toda claridad a los sujetos que dan nacimiento al contrato, cuya presencia es indispensable para su formación, de aquellos que pueden obtener un beneficio, y no del contrato mismo, sino de una fuente distinta, como lo puede ser la estipulación a favor del tercero, considerada por nuestro Código Civil como una forma independiente de fuente de obligaciones que participa de la naturaleza de la declaración unilateral de voluntad, Artículo 1869.

Esta aclaración se hace necesaria, porque es frecuente encontrar en los contratos, no sólo en el de seguro, a múltiples sujetos cuya presencia,

ante la mirada de un poco acucioso observador, vendrían a constituir otras tantas partes del contrato, por cuanto o se benefician de ciertas prestaciones, o desempeñan algún otro papel de cierta importancia.

Piénsese por ejemplo, en la renta vitalicia —Artículos 2774 y siguientes del Código Civil que requiere sustancialmente de dos elementos esenciales para su existencia y perfeccionamiento, como lo son el que aporta el capital y el deudor, pero que puede tener otras variables, como lo son que el pensionista sea un tercero, y que la persona sobre cuya vida se constituye el contrato sea también ajena al contrato, como lo admiten los artículos 2775 y 2777 del Código Civil, de suerte que nos encontramos con los siguientes elementos, aparentemente personales o como aparentes "partes" en dicho contrato de renta vitalicia:

a) El que aporta la suma de dinero o bien que producirá la renta.
b) El deudor, que recibe la cosa o el dinero y debe pagar la renta.
c) El pensionista, o beneficiario de la renta.
d) Y el tercero sobre cuya vida se constituye la renta.

El más grave error de nuestros tratados de derecho, estriba en confundir a cualquier sujeto que encuentran dentro o relacionado con un contrato, con un elemento personal o parte del mismo pasando por alto la Teoría General de las Obligaciones, en lo tocante a las fuentes de éstas y a las modalidades del acto jurídico.

Si somos acuciosos, veremos que en el ejemplo de la renta vitalicia, las partes son sólo el aportante del capital y el deudor de la renta, pues sólo ellos, con su consentimiento han formado el contrato, y sólo a ellos les produce acción o excepción el propio contrato.

Si el pensionista es un tercero, la fuente de los derechos de éste, no es el contrato, sino una fuente distinta como lo es la estipulación a favor de tercero, de la que es estipulante el aportante del capital y promitente el deudor de la renta, y por lo tanto no es parte propiamente del contrato en sí, sino un tercero beneficiado con una estipulación en su favor, estipulación que, aunque nacida en el contrato, no hace nacer de él el beneficio para el tercero, sino de la declaración unilateral de voluntad del promitente.

Esta teoría es la que admite nuestro Código Civil en sus artículos 1868 a 1872, no obstante la opinión en contrario de algunos tratadistas de influencia romana —*alteri nemo stipulari potest*— y otros de la actualidad, entre quienes destaca primordialmente Pacchioni.

Por tanto, y de acuerdo con lo preceptuado por nuestro derecho, no debemos considerar parte de un contrato, sino a aquellos sujetos que han contribuido a su formación.

Menos aún será parte en un contrato o elemento personal del mismo, aquella persona sobre cuya vida se otorga la renta vitalicia, ya que sólo es un elemento pasivo, digamos una circunstancia fáctica, que no jurídica, o una modalidad en el sentido jurídico, esto es un sujeto de acontecimiento de realización futura y necesaria —*dies incertus*— de cuya realización depende la extinción de la obligación de pagar la renta, esto es un término extintivo. Por ello, repetimos, no es parte, pues bien se habría podido señalar a otra persona de cuya vida dependiese la extinción de la obligación de pagar la renta.

En el contrato de seguro podemos encontrar las siguientes variables:

I. *El asegurado es el propio adquirente del seguro,* vgr. el seguro contra incendio que adquiere el dueño o propietario de una casa.

II. *El asegurado no es el beneficiario del seguro,* vgr. en el seguro de vida, por el que el esposo designa beneficiaria del mismo a su esposa e hijos.

III. *El asegurado no es el adquirente del seguro,* vgr. en el contrato de seguro de vida, sobre la vida de un tercero.

Resulta, pues, que el asegurado, y el beneficiario cuando no son los adquirentes del seguro, pueden y son de hecho ajenos a la celebración del contrato de seguro, y sin embargo, el seguro existe y se generan las obligaciones que le son propias a cargo del adquirente —pagar la prima— y de la asegurada —garantizar el riesgo y pagarlo, en cuanto se produzca.

Por lo tanto, las partes esenciales del contrato de seguro son:

a) *La Aseguradora*: Que como ya hemos indicado debe ser una institución legalmente autorizada para operar en la rama del aseguramiento.

b) *El adquirente del seguro*: Que puede ser distinto al beneficiario y al asegurado, y que requiere, para la celebración del contrato, la capacidad general para contratar y obligarse.

Con la salvedad de que no son propiamente partes en el contrato del seguro, analizaremos a los otros sujetos que aparecen en él:

I. *Beneficiario*: lo puede ser cualquier persona, que no requiere capacidad de ejercicio, sino la de simple goce, esto es, que se encuentre concebido al momento de producirse el siniestro y crearse, por ende, el derecho al pago del seguro. Se debe recordar que dicha capacidad de goce se encuentra sujeta a que dicho concebido, nazca vivo y viable, artículos 22, 337 y 2357 del Código Civil. Desde luego que al beneficiario se le pueden oponer todas las excepciones oponibles al adquirente de la póliza, lo que es connatural a la estipulación a favor de tercero. Artículo 30 de la Ley Sobre Contrato de Seguro y 1872 del Código Civil.

II. *Asegurado*: lo puede ser cualquier persona con capacidad de goce, en los términos señalados, sólo que en tratándose del seguro de vida, debe ser mayor de doce años y contarse con su anuencia y la de su representante legal, en los casos de menores; tampoco pueden ser asegurados sobre su vida los sujetos a interdicción, artículos 156 y 157 de la Ley Sobre Contrato de Seguro. Fuera de esos casos, cabe que el asegurado sea un tercero designado específicamente o no, y que puede ratificar o aceptar la designación aun después de producido el siniestro. Artículos 11 y 12 de dicha Ley.

III. *Elementos reales*: Los elementos reales del contrato de seguro son: el riesgo garantizado, la suma asegurada y la prima.

a) *EL RIESGO ASEGURADO*: cualquier evento de índole jurídica o no, es susceptible de aseguramiento. En esto es precisamente en lo que difieren el seguro y la fianza, pues ésta siempre garantiza el cumplimiento de obligaciones jurídicas, y el seguro no, vgr. el seguro de vida.

Tal riesgo debe de ser susceptible de producirse a futuro, pues si es imposible o ya se realizó, se anula el contrato de seguro.

El riesgo debe de ser especificado y valorizado debidamente por el adquirente del seguro al contratarlo y comunicar cualquier agravamiento del mismo a la aseguradora, so pena de rescisión de pleno derecho del contrato, Artículos 8, 9, 10, 47 y 52 de la Ley Sobre Contratos de Seguro.

La producción o realización del riesgo es denominada técnicamente como SINIESTRO.

b) *LA SUMA ASEGURADA*: como ya señalábamos al principio de esta conferencia, hay autores que consideran que la obligación de la aseguradora es sólo de dar, esto es de pagar una suma de dinero, pero nosotros creemos que no sólo puede tener como objeto un dar la citada obligación de la aseguradora, sino incluso un hacer, al menos en algunos casos, como en el seguro contra daños en el que la institución de seguros "podrá también reponer o reparar a satisfacción del asegurado la cosa asegurada, liberándose así de la indemnización" artículo 116 de la Ley Sobre Contratos de Seguro.

Respecto de este punto, relativo al monto del seguro, es importante señalar que la Ley presume un coaseguro, en aquellos casos en que el adquirente del seguro la ha asegurado en una suma menor, pues en ese caso la aseguradora sólo pagará la parte proporcional. Así por ejemplo, si una cosa vale $100.00, y la aseguró por $20.00, si la cosa se pierde íntegramente, la empresa claramente pagará sólo $20.00, y si sólo se deteriora por la suma de $50.00, la aseguradora sólo pagará $10.00, es decir la quinta parte del daño, por haberse asegurado sólo la quinta parte del riesgo. Y hay coaseguro, porque el propio asegurado asume a su cargo la parte del riesgo no cubierta por el seguro. Artículo 92 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

Hay igualmente coaseguro, en los casos en que se contraten varios seguros sobre un mismo riesgo y una misma cosa, pues en ese caso, el asegurado debe dar aviso a todas las aseguradoras y la que pague el siniestro tiene derecho de repetir su parte proporcional a las demás instituciones participantes. Artículo 103 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

Conviene destacar que la suma asegurada NO ES COMPENSABLE con las deudas del adquirente del seguro, salvo que las mismas se deban a primas no cubiertas o a préstamos sobre la póliza, artículos 28 y 33 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

La suma asegurada, puede pre-establecerse de antemano por las partes, aun en el contrato de seguro de daños —atrículo 93— o señalarse una suma máxima y dejar la estimación concreta de la suma a pagar por la aseguradora, en relación con el valor de la cosa o riesgo asegurados, al momento de producción del siniestro, artículos 91, 128, 132, 138, 145 y 152 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

c) *LA PRIMA*: decíamos al clasificar el contrato de seguro que es bilateral y oneroso, por cuanto ambas partes se obligan entre sí y adquieren gravámenes y provechos recíprocos.

La prestación a favor de la aseguradora se conoce como cuota, premio o prima, siendo este último término el que goza de unánime aceptación en nuestro medio.

La prima representa esencialmente una participación proporcional en la eventualidad del riesgo, calculada actualmente, y por tanto está sujeta a variaciones de acuerdo con:

I. La mayor o menor gravedad del riesgo.
II. La mayor o menor probabilidad del riesgo.
III. El mayor o menor número de asegurados.
IV. La cuantía de la suma asegurada y su proporcionalidad con el valor de lo asegurado.

El monto de la prima está sujeto a autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo establece el artículo 24 Fracción II de la Ley General de Instituciones de Seguros.

Dicho monto se encuentra debidamente tabulado para cada riesgo, de suerte que se pueda fácilmente saber el costo de la prima, aun en los casos de eventuales agravamientos o de disminución del riesgo.

La prima consiste siempre, obvio es decirlo, en una suma de dinero.

IV. *Obligaciones y Efectos Jurídicos que produce el Contrato de Seguro*:

a). Efectos entre ASEGURADORA Y ADQUIRENTE DEL SEGURO: Como ya indicamos en páginas anteriores, los efectos propios del contrato, del seguro, de acuerdo con el principio de relatividad de los contratos, se producen precisamente entre las auténticas partes de dicho contrato, a saber, el asegurador y el adquirente del seguro.

Dichos efectos son:

1. A cargo de la ASEGURADORA, se dan las siguientes obligaciones:

—Expedir la póliza de seguro, con los requisitos ya indicados anterior-

mente. Esto resulta evidente si consideramos que la formación del contrato ha sido consensual, pues el artículo 21 de la Ley Sobre Contrato de Seguro, nos ha indicado que para el perfeccionamiento del contrato no se requiere formalidad documental alguna; aunque por otra parte el artículo 19 de dicho ordenamiento nos ha pracisado que la prueba por excelencia de la existencia del seguro es la póliza. Por tanto si el contrato existe aún sin póliza, la aseguradora ha de expedirla y si lo hace, se le podrá requerir judicialmente mediante el ejercicio de la acción "pro forma" como igualmente ya indicamos. Legalmente se consigna la obligación de la aseguradora de expedir la póliza en el artículo 20 de la Ley Sobre Contratos de Seguro.

– OBLIGACIÓN DE EXPEDIR COPIAS DE LA PÓLIZA: para el caso de que el asegurado, así lo solicite, cubriendo desde luego el costo de la misma. Esta obligación adquiere peculiar relevancia, en los casos de extravío, pérdida o robo de pólizas expedidas a la orden y con cláusula de "no negociables", debidamente notificada a la aseguradora, pues en tal caso, ya no es necesario acudir al prolongado procedimiento de cancelación y reposición de título, en los términos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pues con la simple copia, expedida por la aseguradora se puede proceder al cobro del seguro, Artículos 23 y 27 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

– RECTIFICAR LA PÓLIZA. En aquellos casos en que no concuerde con la oferta de contrato, y así lo solicite el interesado dentro de los treinta días siguientes a la recepción de la póliza, Artículo 25 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

– RECIBIR EL PAGO DE LA PRIMA OFRECIDA POR CUALQUIER INTERESADO. La Ley, siguiendo el criterio del Código Civil, que establece que el pago puede ser hecho no sólo por el deudor, sino por cualquier tercero, contra la voluntad ya del deudor o del acreedor —Artículos 2065 a 2072— consigna específicamente, para no dejar dudas, que la aseguradora "no podrá rehusar el pago de la prima ofrecida por los acreedores privilegiados, hipotecarios o prendarios, terceros asegurados, beneficiarios o por cualquier otro que tenga interés en la continuación del seguro". Artículo 42 de la Ley sobre Contrato de Seguro.

– REDUCIR LA PRIMA Y DEVOLUCIÓN PROPORCIONAL DE LA MISMA: en los casos de cesación de los agravantes del riesgo garantizado. Artículo 43 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

– DEVOLUCIÓN DE LAS PRIMAS ANTICIPADAS: en los casos de

rescisión unilateral, por inexactitudes del adquirente del seguro, o cuando el asegurado no ponga en conocimiento de la aseguradora cualquier circunstancia que implique un agravamiento del riesgo cubierto, a menos que el asegurado haya procedido de mala fe o con dolo. Artículos 47, 51, y 60 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

– COMUNICAR LOS CAMBIOS DE DOMICILIO A SUS ASEGURADOS. Artículo 72 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

– PAGAR LA SUMAS RECLAMADAS POR PRODUCCIÓN DEL SINIESTRO. Esta es LA MÁS IMPORTANTE Y PECULIAR OBLIGACIÓN de la aseguradora, derivada del contrato de seguro, y al mismo tiempo la función objetiva y socialmente justificativa de la existencia de las Instituciones de Seguros. Tal obligación nace HASTA EL MOMENTO EN QUE SE PRODUCE EL EVENTO O SINIESTRO contra el que se obtuvo el seguro. Por esta circunstancia hemos señalado en líneas arriba que la obligación de la aseguradora es de índole condicional, pues su obligación primordial —pagar el seguro— está supeditada a la producción del siniestro, que es un evento incierto, y como dice Malagarriga, "en principio futuro". Tal concepto encuadra expresamente en el concepto de "condición suspensiva" que consagra el artículo 1938 y 1939 del Código Civil. Es importante notar cómo el autor argentino, emplea la expresión "en principio futuro", porque si bien la regla general del siniestro, es que sea futuro, también lo es que en los seguros cabe, como lo admite nuestro derecho —Artículo 45 de la Ley Sobre Contrato de Seguro, la posibilidad de que opere retroactivamente a la fecha en que se contrate, pero es condición indispensable que ni el asegurador, ni el asegurado sepan de la producción conozcan la realización del siniestro, exigiéndose sólo la INCERTIDUMBRE SUBJETIVA DE LAS PARTES, en cuyo caso, la obligación de la aseguradora YA NO SERÁ CONDICIONAL, pues el elemento *sine qua non* de la condición es, como acertadamente afirman Baudry Lacantinerle et Barde una INCERTIDUMBRE OBJETIVA. Obviamente si alguna de las partes conoce la existencia del siniestro, el contrato se anula, como lo expresa el dispositivo mencionado.

Es importante, también, destacar que el objeto de la obligación de la aseguradora, no sólo es un dar sino que puede ser un hacer, o sea reparar la cosa asegurada, por sí o por un tercero, liberándose de esta suerte de la indemnización, al menos en el seguro de daños, artículo 116 de la Ley Sobre Contrato de Seguro. La empresa al pagar, ha de tener cuidado de hacer un pago correcto, para evitar las excepciones derivadas de un pago mal hecho, sobre todo en los casos en que se subroga en los derechos y acciones del asegurado o beneficiario —especialmente en el seguro de daños, artículo 111 de la Ley Sobre Contrato

de Seguro—, por resolverse su cumplimiento en un "pago hecho por tercero" que da lugar a la transmisión de obligaciones característica, denominada subrogación, de índole legal, artículo 2058 del Código Civil.

Para lograr un pago correcto, la aseguradora puede y debe exigir que se le compruebe:

a) *La existencia y vigencia del seguro,* artículos 19 y 40 de la Ley Sobre Contrato de Seguro. Lo primero es obvio y lo segundo es importante destacarlo, porque la forma de operación del seguro es distinta de la de la fianza, pues ya vimos, que ésta opera aún sin el pago de las primas, artículo 96 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, pero el seguro cesa sus efectos si la prima de renovación no se cubre en el plazo de gracia de 30 días naturales posteriores al vencimiento de la prima, que ocurre al inicio y no al final del nuevo período, artículos 36 y 40 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

b) *La identidad y legitimación substantiva del reclamante*: pues ya hemos visto que el seguro puede reclamarse por el beneficiario, que puede ser distinto al asegurado mismo, o al adquirente del seguro, así puede cobrar un seguro de vida, la esposa del de "cujus" que éste hubiere designado, o un seguro de responsabilidad, el ofendido, o un seguro de incendio, el propio asegurado, Artículos 122, 147 y 153 Fracción II de la Ley Sobre el Contrato de Seguro.

Este punto es de suma importancia, pues como lo hicimos notar anteriormente, la indeterminación en ciertos casos del beneficiario del seguro, hace indispensable que el reclamante acredite su derecho, es decir su legitimación sustantiva para exigir el pago del seguro, y tal acreditamiento ha de hacerse ante la propia aseguradora, al formularse la reclamación extrajudicial que, como con dición de procedencia, establece la Ley, artículo 71 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

No se olvide que el derecho a la suma asegurada, como cualquier otro crédito, es transmisible por herencia, artículo 147, *in fine,* a más de que la Ley consagra un sistema sencillo de transmisión de los derechos derivados del seguro, a través del simple ENDOSO. Atrículo 27 de la Ley Sobre Contrato de Seguro, así mismo consagra la transmisibilidad por causahabiencia a título particular, artículo 106 por subrogación, artículo 109 —a favor de los acreedores privilegiados hipotecarios o prendarios—, y finalmente la adjudicación a tercero en los casos de embargo, concurso o quebra, artículos 167 y 179.

El acreditamiento de las circunstancias anteriores ha de hacerse fehacientemente, mediante la prueba idónea: la constancia judicial de aceptación de la herencia, por ejemplo o mediante el documento de adquisición de la cosa asegurada.

La legitimación funcional, en el caso de representantes, también ha de acreditarse debidamente, a menos que se hubiere ya hecho al contratar el seguro, pues en ese caso, la Ley, con todo tino, los exime de dicha obligación, Art. 13 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

c) LA PRODUCCIÓN DEI SINIESTRO: ya hemos indicado que la exigibilidad del seguro está supeditada a la realización del riesgo garantizado, por lo que el beneficiario ha de aportar a la aseguradora todos los elementos necesarios para probar la existencia o producción del siniestro realización del riesgo y por ello el artículo 69 de la Ley Sobre Contrato de Seguro, establece el derecho de la aseguradora para exigir del asegurado o beneficiario toda clase de información sobre el siniestro, las circunstancias de su realización y sus consecuencias.

En líneas adelante veremos, al hablar de las obligaciones del beneficiario y asegurado, los plazos y formas para las comunicaciones que aquellos deben dirigir a la aseguradora, tanto sobre el riesgo como sobre el siniestro.

d) QUE EL RIESGO GARANTIZADO NO SE HUBIERE AGRAVADO, O QUE TAL AGRAVAMIENTO SE LE HAYA COMUNICADO OPORTUNAMENTE. Como ya hemos señalado la prima varía en función de la mayor o menor gravedad del riesgo que se asegura, por lo que el asegurado ha de comunicarse a la aseguradora cualquier agravación esencial del riego, so pena de que, de no hacerlo dentro de las veinticuatro horas de que lo conozca, se extingan de pleno derecho las obligaciones de la aseguradora, Art. 52 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

e) QUE SE HUBIERE DADO AVISO OPORTUNO DEL SINIESTRO: tanto el asegurado como el beneficiario, tienen obligación de comunicar a la aseguradora la producción del siniestro. La falta de aviso oportuno, hecha con dolo, libera a la aseguradora de sus obligaciones, artículo 68 de la Ley Sobre Contrato de Seguro, y cuando sea sin dolo puede reducir la suma asegurada en proporción al demérito que cause al asegurado la falta de aviso oportuno.

f) QUE EL RIESGO PRODUCIDO SEA EL MISMO QUE EL ASEGURADO. Esta circunstancia no es de ninguna manera un contrasentido, pues si la empresa garantizó un riesgo menor que el realizado, y tal circunstancia se debe a la omisión o inexacta declaración sobre los hechos importantes para la apreciación del riesgo, la aseguradora puede rescindir de pleno derecho el contrato, aun cuando no hayan influido en la producción del siniestro. Artículo 47 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

La regla anterior no se aplica si las circunstancias omitidas las conocía

la aseguradora, o ella provocó la omisión, o contrató a pesar de la omisión, o renunció al derecho de rescindir el contrato por dicha circunstancia, artículo 50 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

g) QUE EL SINIESTRO SEA FORTUITO: pues si se ha producido intencionalmente por el asegurado o beneficiario, y con dolo o mala fe de su parte o de sus causahabientes ya universales herederos — ya particulares, se extinguen las obligaciones de la aseguradora. Artículo 77 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

h) QUE EL SINIESTRO NO SE DEBA A CAUSAS DE FUERZA MAYOR. A MENOS QUE SE HUBIERE OBLIGADO A ELLO.

El Código Civil consagra el principio de nadie está obligado a la fuerza mayor y sus consecuencias sobre el incumplimiento de obligaciones, a menos que el obligado haya asumido ese riesgo, o la ley así se lo imponga, artículo 2111. Pues este principio es recogido por la Ley Sobre Contrato de Seguro, en su artículo 99.

i) QUE NO SE HUBIERE EXTINGUIDO LA OBLIGACIÓN DE LA ASEGURADORA, POR CUALQUIERA DE LAS CAUSAS SEÑALADAS POR LA TEORÍA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES. Esta circunstancia, que no consta en la Ley Sobre Contrato de Seguro, se deriva de la aplicación de la teoría general de las obligaciones a las de la aseguradora, pues si el asegurado ya ha sido indemnizado por el causante del año, —seguro de daños— la obligación de la aseguradora, se ha extinguido por pago, artículos 2062 del Código Civil y 111 de la Ley Sobre Contrato de Seguro, se deriva de la aplicación de la teoría general de las obligaciones a las de la aseguradora, pues si el asegurado ya ha sido indemnizado por el causante del daño, —seguro de daños— la obligación de la aseguradora, se ha extinguido por pago, artículos 2062 del Código Civil y 111 de la Ley Sobre Contrato de Seguro, a *contrario sensu;* si la obligación *se novo* artículo 2213 del Código Civil, se confundió, artículo 2206 del Código Civil o se remitió en todo o en parte artículos 2209 y 2210 del Código Civil, o se prescribió por haber transcurrido el plazo de dos años señalado en la ley, artículo 81 y siguientes de la Ley Sobre Contrato de Seguro, la aseguradora no está obligada a cubrir el seguro.

j) *Que no existan excepciones personales contra el beneficiario o aquellas que fueren oponibles al tomador del seguro.*

Esto resulta evidente, pues la aseguradora tiene una obligación sujeta al régimen de defensa procesal y por tanto defendible por la existencia de excepciones a su favor y en contra del reclamante. La oponibilidad de excepciones al reclamante derivadas del incumplimiento del tomador del seguro, son consecuencia de la aplicación de la teoría de la estipulación a favor de terceros. Artículo 30 de la Ley Sobre Contrato de Seguro y 1872 del Código Civil.

a) que el siniestro se produjo por culpa del asegurado, a menos que sea grave y así se hubiere pactado, artículo 78 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

b) Que el siniestro hubiere sido producido por aquellas personas, respecto de las cuales es civilmente responsable el asegurado —responsibilidad civil por terceros, artículos 1918 y siguientes del Código Civil—, artículo 79 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

c) Que el siniestro lo produjo el asegurado, si éste obró en cumplimiento de un deber de humanidad artículo 80 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

d) Que no se le dieron los avisos antes señalados y los que más adelante se precisan, si ello se debe a causas de fuerza mayor, pues en ese caso el beneficiario puede subsanar la omisión, artículos 75 y 76 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

e) Que el riesgo se agravó, si tal agravamiento no influye en las prestaciones a cargo de la aseguradora, se debió al cumplimiento de un deber de humanidad, se produjo para salvar los intereses de la propia aseguradora, o ésta hubiere renunciado a rescindir el contrato por esa causa, artículo 58 de la Ley Sobre Contrto de Seguro.

f) Que las primas iniciales no se le hubieren cubierto, artículo 35 de la Ley Sobre Contrato de Seguro a menos que hubiere concluido el plazo de gracia.

g) Que no se ha expedido la póliza, artículo 21, Fracción II de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

h) Que no se cumplieron requisitos o se dieron causales de rescisión o extinción de las obligaciones de la aseguradora, SI TALES CIRCUNSTANCIAS NO SE HAN PLASMADO EN CARACTERES FÁCILMENTE LEGIBLES, tanto en la póliza, como en los documentos provisionales o adicionales, artículo 24 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

i) Que el asegurado renunció a ciertos beneficios si EN LA LEY SOBRE EN CONTRATO DE SEGURO NO SE ADMITE EXPRESAMENTE EL PACTO EN CONTRARIO, EN EL PRECEPTO QUE CON TEMPLE TAL BENEFICIO, ART. 193.

j) Que el beneficiario le adeuda una suma mayor, que el importe del siniestro, pues, como ya hemos indicado, la aseguradora no puede compensar sino aquellas deudas por primas o por préstamos sobre la póliza, artículo 28 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

k) Que el riesgo fue inexactamente declarado o se agravó, si no optó por la rescisión y comunicó fehacientemente y oportunamente su decisión al asegurado, artículos 48 y 56 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

l) Que no se le dieron los avisos señalados en la ley o éstos se dieron tardíamente, si no ha comunicado al asegurado su cambio de domicilio. artículos 72 y 73 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

2) Obligaciones a cargo del ADQUIRENTE DEL SEGURO, derivadas propiamente del contrato de seguro:

- Declarar correctamente todas las circunstancias inherentes al riesgo asegurado, artículos 8, 9, 10 y 47 de la Ley Sobre Contrato de Seguro, al contratar el seguro.
- Pagar la prima, pues su falta de pago da lugar a la cesación automática del contrato, artículo 40 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.
- Todas las obligaciones a cargo del asegurado o beneficiario, que más adelante se precisan, si en la persona del adquirente concurren las características de asegurado y beneficiario.

5. OBLIGACIONES Y EFECTOS JURÍDICOS QUE SE PRODUCEN CON MOTIVO DEL CONTRATO DE SEGURO, PERO QUE NO TIENEN SU FUENTE PROPIAMENTE EN DICHO CONTRATO:

Ya hemos señalado la posibilidad de que el asegurado y el beneficiario sean distintos al adquirente del seguro, casos en los que es necesario indagar la fuente de la obligación de la aseguradora, y las que resulten a cargo de dichos sujetos ajenos en sí, por no ser partes del contrato de seguro.

a) Por lo que toca a la aseguradora, en los casos en que el asegurado o el beneficiario son distintos del adquirente del seguro, sus obligaciones son exactamente las mismas que las señaladas anteriormente, sólo que la fuente de ellas no es ya el contrato, sino la estipulación a favor de tercero, que como promitente ha pactado con el adquirente del seguro —estipulante—, y a favor del beneficiario o asegurado. Como ya hemos visto, ello no es óbice para que se opongan a dichos terceros las excepciones no sólo personales, sino aquellas que deriven del contrato, a menos que se hubiere renunciado a tal derecho, artículos 1872 del Código Civil y 30 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

b) Por lo que toca al *Asegurado,* existen las siguientes obligaciones, que tienen como fuente, cuando no ha sido el adquirente del seguro, la aceptación de la estipulación a favor de tercero —él—, pactada en el contrato —de seguro—, pues el aprovechamiento de la estipulación ha de ser en los términos establecidos y cumpliendo las condiciones, obligaciones y modalidades señaladas por los contratantes, artículo 1870 del Código Civil; además no olvidemos que de conformidad con el artículo 1859 del Código Civil le son aplicables a los demás actos jurídicos, las reglas sobre contratos, y respecto de estos el propio Código Civil nos dice que una vez perfeccionados obligan no solamente a lo expresamente pactado, sino, a lo que sea derivado de su naturaleza, la buena fe, los usos O LA LEY, artículo 1796 del Código Civil, por lo que nos es extraño pues, que a cargo del tercero beneficiario de la estipulación, resulten cargas impuestas en el contrato base o por la ley:

1. PAGAR LA PRIMA: si el adquirente del seguro resultare insolvente.

Creemos que la fuente de esta obligación, no es otra que la de enriquecimiento ilícito, artículo 1882 del Código Civil, pues si la contraprestación a favor de la aseguradora es la prima, lógico es que el asegurado, que se beneficia con el seguro, pague la prima que no pueda pagar el tomador, atrículo 31 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

2. Comunicar a la Aseguradora cualquier agravación esencial del riesgo garantizado, Artículo 52 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

3. EVITAR TODA ACCIÓN DIRECTA DOLOSA O DE MALA FE que implique una agravación del riesgo, artículo 60. La sanción en caso de incumplimiento de estas 2 últimas obligaciones es la rescisión unilateral del seguro por la aseguradora y en el último caso aun la pérdida de las primas anticipadas, artículos 52, 56 y 60 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

4. PAGAR EL AUMENTO DE PRIMAS A LA ASEGURADORA, en caso de agravamiento del riesgo, consentido por la institución, artículo 62 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

5. EVITAR TODO ACTO QUE MODIFIQUE EL RIESGO, pues ello acarrearía la misma consecuencia señalada en los puntos 2 y 3, artículo 64 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

6. ACEPTAR LAS MODIFICACIONES GENERALES DEL SEGURO SI LAS CONDICIONES DE ÉSTOS VARIAREN. Esta disposición —artículo 65 de la Ley Sobre Contrato de Seguro— nos dice que, si por ejemplo, disminuyese el número de asegurados, o la incidencia del riesgo fuese mayor, la aseguradora, con la autorización tarifaria respectiva, PUEDE AUMENTAR LA TASA DE LA PRIMA, O DISMINUIR LA SUMA GARANTIZADA, incurriendo en una excepción sobre la intangibilidad del contrato y consagrando legalmente la tan discutida cláusula *rebus sic stantibus.* Por contra, la aseguradora podrá bonificar la prima o aumentar la suma asegurada cuando la valuación actuarial del riesgo refleje una disminución del riesgo o de su incidencia.

7. COMUNICAR A LA ASEGURADORA LA PRODUCCIÓN DEL SINIESTRO: lo que debe hacerse en un plazo de cinco días, so pena de ver reducida la suma asegurada, en proporción a las consecuencias de la extemporaneidad del aviso. Artículo 66 y 67 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro.

8. APORTAR TODO TIPO DE DATOS SOBRE EL SINIESTRO A LA ASEGURADORA, Y PROCEDER CON ELLA CON ENTERA BUENA FE, la sanción es, según la gravedad, hasta liberar a la aseguradora de sus obligaciones, artículos 68 a 70 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

9. FORMULAR CORRECTA Y DOCUMENTADAMENTE LA RECLAMACIÓN extrajudicial a la aseguradora, so pena de no cumplir con un presupuesto de procedibilidad y estar expuesto a una excepción dila-

toria, artículos 71 de la Ley Sobre Contrato de Seguro y 135 de la Ley General de Instituciones de Seguro a *contrario sensu.*

10. AGOTAR EL PROCEDIMIENTO ARBITRAL, EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LA ASEGURADORA, ANTES DE ACUDIR A LOS TRIBUNALES, so pena de incurrir en la misma excepción señalada en el numeral anterior, artículo 135 de la Ley General de Instituciones de Seguro.

c) Por lo que toca al BENEFICIARIO, se dan a su cargo por las mismas razones, y con la misma fuente, cuando es distinto del tomador del seguro, las obligaciones consignadas para el asegurado en los numerales del 7 al 10 anteriores, artículos 66 a 71 de la Ley Ley Sobre Contrato de Seguro y 135 de la Ley General de Instituciones de Seguros.

F) MODOS DE EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE SEGURO:

a) Como ya indicamos en líneas anteriores, el seguro está sujeto a una reglamentación legal imperativa —artículo 193— que hace que las obligaciones para las partes no sean renunciables, sino cuando expresamente la ley —sobre el contrato de seguro— permita el pacto en contrario. Esto hace, como ya se ha visto, que existen limitaciones en la forma de contratación, reclamación y pago del seguro, con el objeto de proteger ampliamente a los asegurados y beneficiarios, y al mismo tiempo no exponer el patrimonio de las aseguradoras, pues su solidez es la mejor garantía para el público en general.

Por tanto, fuera de los casos en que la ley establezca alguna limitación, el seguro, como todo contrato está sujeto a las causales de extinción de todas las obligaciones mercantiles.

Aunque ya las hemos mencionado en líneas arriba, conviene que las recordemos, tratándolas en forma sistemática, y haciendo las siguientes precisiones acordes a la técnica jurídica.

b) Dice atinadamente el maestro Ramón Sánchez Medel al hablar de la Teoría General del Contrato en su tratado "DE LOS CONTRATOS CIVILES", que hay que distinguir las causas de frustración del contrato es decir circunstancias contemporáneas a su celebración, que impiden que produzca sus efectos de las auténticas formas de extinción, necesariamente posteriores o supervenientes, que vienen a terminar el contrato, que obviamente ha producido sus efectos por ser válido.

En este orden de ideas, podemos decir que las causas previstas en la teoría de las obligaciones que frustren el contrato de seguro, acarrean su ineficacia, así por ejemplo:

— LA INEXISTENCIA: por falta de voluntad o de objeto, especialmente la inexistencia o imposibilidad del riesgo, artículos 2224 del Código Civil y 45 de la Ley Sobre Contrato de Seguro por mayoría de razón, pues dicho elemento real constituye el objeto del contrato, como ya hemos señalado.

— NULIDAD ABSOLUTA: La ley sobre el contrato de seguro, habla reiteradamente de la nulidad de pleno derecho, de lo que debe deducirse que en materia de seguros, las causas que impliquen la nulidad en ese sentido no requieren de autorización judicial. Acarrearían la nulidad absoluta del contrato de seguro, las causas previstas en los artículos 8 y 2226 del Código Civil aplicado supletoriamente: ir contra una ley prohibitiva, de orden público, tener un fin ilícito, etc...

— NULIDAD RELATIVA: cuando se den las causas previstas en los artículos 227 y siguientes del Código Civil: incapacidad de una parte, vicios de la voluntad, etc...

c) Las auténticas causas de extinción de las obligaciones y en especial del contrato de seguro son:

I. Las genéricas de todos los contratos:

— Pago o cumplimiento. Artículo 2062 del Código Civil.
— Vencimiento del término resolutorio, artículo 1953 del Código Civil.
— El caso fortuito o la fuerza mayor, con las excepciones, ya señaladas, artículo 2111 del Código Civil.
— Compensación, tan sólo con las sumas derivadas de primas y préstamos sobre la póliza, artículos 2185 del Código Civil y 28 y 33 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.
— CONFUSIÓN, Artículo 2206.
— Remisión total o parcial, artículos 2209 del Código Civil.
— Novación, artículo 2213 del Código Civil.
— Resolución por incumplimiento, artículo 1949 del Código Civil.

II. Las causas de extinsión peculiares o específicas del contrato de seguro, son:

— Extinción "automática" por falta del pago de la prima, artículo 40 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.
— Desaparición del riesgo, artículo 46 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.
— Omisión o inexacta declaración del riesgo, artículo 47 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.
— Agravación esencial del riesgo, artículo 52 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.
— Modificación del riesgo por hecho del asegurado (da lugar a rescisión

por parte de la aseguradora), artículo 63 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.
- Dolo en la comunicación del riesgo y la reclamación, artículos 68 y 70 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.
- Si el siniestro se produjo por dolo o mala fe del asegurado, beneficiario o sus causahabientes, artículo 77 de l aLey Sobre Contrato de Seguro.
- Prescripción en el solo plazo de dos años, tanto para las obligaciones de la aseguradora como del asegurado o beneficiario, artículo 81 de la Ley Sobre Contrato de Seguro. El plazo se cuenta a partir de la fecha en que se tenga conocimiento, ya de la causal de anulación o resolución, por lo que toca a la aseguradora, o desde que tienen conocimiento de la existencia del seguro y de la producción del siniestro, el beneficiario o el asegurado y sus causahabientes artículos 81 y 82 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.
  Dicho plazo de prescripción se interrumpe anulando todo el tiempo transcurrido con anterioridad, artículo 1175 del Código Civil —además de por las causas ordinarias, por el cobro de la prima.
- Reconocimiento artículo 1168, III, del Código Civil o por el nombramiento de peritos para la apreciación del siniestro, artículo 84 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.
- CADUCIDAD DE LA OBLIGACIÓN DE LA ASEGURADORA:
  En concordancia con la conceptuación civil substantiva de la caducidad como forma de extinción de las obligaciones —artículo 1946 del Código Civil— la Ley sobre el Contrato de Seguro, establece la caducidad de la obligación de la aseguradora aunque sin precisarla —técnicamente— por las siguientes causas:
  a) Falta de aviso del agravamiento del riesgo conocido por el asegurado, artículo 52.
  b) Falta de aviso de la producción del siniestro, con culpa, dolo o mala fe por parte del asegurado, beneficiario o sus causahabientes, artículos 68, 70, 75 y 76.

E. DIVERSAS ESPECIES DE SEGUROS:

En principio debemos admitir tantas clases o especies de seguros, cuantos riesgos exista lícitamente asegurables, pero podríamos decir que, una clasificación válida, de acuerdo con nuestra legislación podría ser la seguiente:

1. SEGURO SOCIAL Y PRIVADO: la distinción estriba en el diverso interés, uno social y otro particular que se persigue, y por la naturaleza privada o pública de un sujeto que la presta, Estado o un simple particular. El seguro social, se rige por una ley propia, la LEY DEL SEGURO SOCIAL, y por ende no entra dentro de las determinaciones de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

2. SEGUROS DE EMPRESA Y DE UNIONES DE SEGUROS O CAJAS DE ORGANISMOS PROFESIONALES: Según el artículo 4o. de la Ley General de Instituciones de Seguros, no se supeditan a las disposiciones de dicha ley, las cajas o uniones de seguros de organismos profesionales, en favor de sus agremiados.

3. SEGUROS TERRESTRES Y MARÍTIMOS, estos últimos sujetos a las disposiciones de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, y aquéllos, en parte, a la Ley de Vías Generales de Comunicación.

4. SEGUROS CONTRA DAÑOS: garantizan cualquier interés económico, —artículo 85— atribuible a la producción de un riesgo: Cabiendo dentro de este rubro:

- Seguro contra incendio.
- Seguro contra explosión.
- Seguro contra terremoto.
- Seguro de provechos esperados.
- Seguro sobre ganado.
- Seguro contra la responsabilidad, etc...

5. SEGUROS SOBRE LAS PERSONAS, aquellos que aseguran los riesgos que puedan afectar la salud, vigor vital, integridad personal o existencia de las personas, artículo 151, Ley Sobre Contrato de Seguro, y entre los que caben:

- Seguro de vida individual y de grupo.
- Seguro contra accidentes profesionales.
- Seguro de gastos Médicos, etc...

Conviene por último mencionar que la ley deja a la creatividad de las aseguradoras, la creación de nuevos seguros —respetando el principio de la libertad contractual— mediante el aseguramiento de riesgos legítimamente asegurables, en cuyo caso, si no encuadran en las conceptuaciones típicas, han de interpretarse por el sistema de analogía previsto en el artículo 1858 del Código Civil.

F. PROCEDIMIENTOS DE COBRO DE LOS SEGUROS

En concordancia con lo hasta aquí expuesto, el sistema de cobro de los seguros, resulta un simple corolario, pues la extensión que hemos dado al tratamiento de los temas anteriores, no tiene otra justificación, que el de penetrar en la esencia del contrato de seguro y sus peculiaridades,

para establecer fijamente las obligaciones, derechos y cargas de las partes, de los terceros beneficiarios, de sus causahabientes, etc..., así como las circunstancias que afectan la existencia y vida del contrato y sus efectos, con el objeto de conocer cuáles son las medidas que los asegurados, beneficiarios y causahabientes deben adoptar, para no menguar los derechos que les deriven de sus seguros, pues en la mayoría de los casos, no es tanto falla de reclamación o actitud negativa de la aseguradora lo que impide el cobro eficaz de un seguro, sino el desconocimiento de este negocio jurídico y sus efectos, así como de las causas que lo afectan, lo que impiden un pago expedito de la aseguradora.

Ya hemos indicado que en la reglamentación de los seguros, el legislador ha debido guardar un especial equilibrio entre el interés social de que los seguros sirvan y cumplan su función social y el mantener la solidez de las empresas aseguradoras, precisamente para que puedan cumplir su función social.

Por lo tanto, y usando un lenguaje común, ni el seguro es un "cheque en blanco", ni la función de la aseguradora es "no pagar o buscar una excusa".

De todos es conocido que se han fraguado gravísimas maquinaciones y fraudes contra las aseguradoras, y que la relajación de los principios éticos ha hecho que con mayor frecuencia exista colisión para obtener provechos indebidos, con detrimento para las aseguradoras; y así mismo es también conocida la actitud de algunas instituciones por eludir sus obligaciones. Es obvio que ambos extremos son vituperables y por fortuna el que esto escribe, en el ejercicio de su vida profesional, ha tenido oportunidad de tratar con múltiples Instituciones de Seguros, patrocinando, diversos asuntos, sólo uno ha requerido arbitraje, pues en la fase conciliatoria se han esclarecido y resuelto las diferencias; y si bien esa es una experiencia unitaria y subjetiva, lo cierto es que habla bien de cada vez más profesional actitud de las aseguradoras. Por ello puedo decir, sin temor a equivocarme, que la mayoría de las veces, las vociferaciones contra las aseguradoras, no son sino producto de la incapacidad para hacer efectivo un seguro.

Esto último no significa que la reglamentación tanto de los seguros, como de las aseguradoras, no requiera una actualización, adecuada a la cambiante situación social, histórica y económica del país, pero ello, lejos de ser un obstáculo para esas empresas, es un reto para ellas mismas y nuestro legislador.

Precisado lo anterior, pasemos a analizar el procedimiento de cobro de los seguros.

El procedimiento de cobro tiene cuatro fases:

a) FASE EXTRAJUDICIAL: el asegurado o el beneficiario, cuando éste es distinto de aquél, como en el seguro de vida o el de responsabilidad, en que los terceros dañados adquieren un derecho directo contra la

aseguradora —artículo 147— HAN DE PRESENTAR UNA RECLAMACIÓN EXTRAJUDICIAL A LA ASEGURADORA, en su domicilio, proporcionando, oportunamente todos los datos, pruebas e informaciones necesarios, para que la aseguradora pueda dictaminar la realidad del siniestro y la procedencia del pago del seguro. No olvidemos que el aviso del siniestro habrá de hacerse en cinco días, si en la póliza no consta otro plazo, lapso que se encuentra a partir de la fecha de conocimiento del siniestro, artículos 66 y 71 de la Ley Sobre Contrato de Seguro.

A los treinta días —hábiles por referirse a un procedimiento y porque la ley cuando quiere referirse a naturales así lo expresa, artículo 40 de la Ley Sobre Contrato de Seguro— contados desde la cabal recepción de datos pruebas e informes, el crédito a favor del beneficiario y a cargo de la aseguradora, se hace exigible, y si la empresa no paga de hecho, o formalmente niega el pago, se pasa a la fase siguiente; artículo 135 de la Ley General de Instituciones de Seguros.

b) FASE CONCILIATORIA: ante la negativa o silencio de la aseguradora, el reclamante ha de acudir ante la H. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, exponiendo por escrito su queja, de la que se corre traslado a la aseguradora, pidiéndole un informe detallado. Rendido éste, se cita a una audiencia conciliatoria, en la citada Comisión, desempeña un papel de AMIGABLE COMPONEDOR. Si no fuere posible avenir a las partes, se pasa a la siguiente fase: artículo 135, II de la Ley General de Instituciones de Seguros.

c) FASE ARBITRAL: ante la desavenencia de las partes, la H. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros exhorta a las partes para que, de común acuerdo y en forma voluntaria la designan árbitro. Si las partes están de acuerdo, se hace constar por escrito el compromiso arbitral en el que se le fija el procedimiento convencional, de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Seguros y el Código de Comercio, de aplicación supletoria, y en defecto de éste el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que en sus artículos 609 y siguientes, prevé el contrato de compromiso en árbitros, lo que no existe en el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo cual creemos acertada la disposición del legislador, a más de que por ser asunto mercantil se aplica el criterio de supletoriedad en materia procesal, atendiendo a la ley local, artículo 1051 del Código de Comercio.

Obviamente el compromiso ha de ceñirse a lo dispuesto en los artículos 1052 y 1053 del Código de Comercio:

> ART. 1052. Los jueves se sujetarán al procedimiento convencional que las partes hubieren pactado, si en él concurren las condiciones siguientes:
>
> I. Que se haya otorgado por medio de instrumento público, o

en póliza ante corredor, o ante el juez que conozca de la demanda, ante corredor, o ante el juez que conozca de la demanda en cualquier estado del juicio;

II. Que se conserven las partes substanciales de un juicio, que son la demanda, contestación y prueba, cuando ésta proceda;

III. Que no se señalen como pruebas admisibles las que no lo sean conforme a las leyes;

IV. Que no se altere la gradación establecida en los tribunales, ni la jurisdicción que cada uno de ellos ejerce;

V. Que no se disminuyan los términos que las leyes conceden a los jueces y tribunales para pronunciar sus resoluciones;

VI. Que no se convenga en que el negocio tenga más recursos, o diferentes, de los que las leyes determinan conforme a su naturaleza y cuantía.

ART. 1053. La escritura pública, o la póliza, o el convenio judicial de que habla la fracción I del artículo anterior, deberá contener para su validez:

I. Los nombres de los otorgantes;

II. Su capacidad para obligarse;

III. El carácter con que contraten;

IV. Su domicilio;

V. El negocio o negocios en que se ha de observar el procedimiento convenido;

VI. La substanciación que debe observar;

VII. Los medios de prueba que renuncien los interesados, cuando convengan en excluir alguno de los que la ley permite;

VIII. Los recursos legales que renuncien, cuando convengan en que no sea admisible alguno de los que concede la ley;

IX. El juez o árbitro que debe conocer del litigio para el cual se conviene el procedimiento.

Las peculiaridades que señala la Ley General de Instituciones de Seguros son:

1. No son aplicables los artículos 1247 —no es necesaria la legalización de documentos públicos de los estados— y el 1926 no requieren reconocimiento para hacer fe los documentos privados del Código de Comercio.

2. Las resoluciones del árbitro, previas al laudo, sólo admiten el recurso de revocación.

3. El laudo sólo es atacable mediante el juicio de amparo.

4. El laudo condenatorio contra una Institución de Seguros, no requiere homologación, sino que es ejecutable directamente por la propia Comisión Bancaria, mediante la disposición de las reservas técnicas de la empresa.

La decisión de nombrar a la Comisión árbitro de la contienda es ENTERAMENTE VOLUNTARIA, por lo que si una parte no está de acuerdo se pasa a la siguiente fase, artículo 135 Fracciones II y III de la Ley General de Instituciones de Seguros.

d) FASE JUDICIAL: las partes, si no han convenido en someterse al arbitraje de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y ya agotaron la fase extrajudicial y conciliatoria pueden acudir a los tribunales competentes —es materia mercantil y por tanto concurrente, siendo competente un Juez de Distrito o de Fuero Común de Primera Instancia, artículo 104, I de la Constitución— a dirimir sus controversias, siendo el procedimiento el ordinario mercantil, artículo 1377 del Código de Comercio.

La única divergencia estriba en que la sentencia ejecutoria que se dicte no es ejecutable a través de la vía de apremio normal —artículo 500 y siguientes del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal— sino a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que debe recibir del juez copia certificada de la sentencia, QUE YA HUBIERE CAUSADO ESTADO, y le otorga a la aseguradora 72 horas para hacer el pago, y si no lo hace, le paga al beneficiario directamente, ya mediante la reserva que la Comisión le hubiere hecho constituir a la aseguradora al recibir la reclamación artículo 135, Fracción IV de La Ley General de Instituciones de Seguros, o en defecto a insuficiencia de ésta, remata en la Bolsa de Valores, los títulos afectos a las Reservas Técnicas, depositados en Nacional Financiera, S. A., artículo 136 Fracción III de la Ley General de Instituciones de Seguros.

LOS ABOGADOS EN MÉXICO Y UNA POLÉMICA CENTENARIA (1784-1847)

JAIME DEL ARENAL FENOCHIO

SUMARIO: I. Introducción. II. El Término Abogado. III. Orígenes Españoles de la Polémica. IV. La Reacción Oficial en España. V. La Polémica en México. VI. La Recepción de la Orden de 1802. VII. Los Primeros Años Liberales. VIII. La Polémica en la *Sociedad Fluctuante*. IX. Epílogo Provisional.

I.–INTRODUCCIÓN

En 1835, Juan Rodríguez de San Miguel (1808-1877) va a costear la impresión de un pequeño folleto de tan sólo 16 páginas: *Vindicación de los que se dedican a la Abogacia*.[1] Obra poco conocida de este famoso jurista mexicano, va a tener un significado muy especial por su contenido y por la época en que se publica, ya que en ella se va por fin a *vindicar* expresamente la dignidad de la profesión de abogado que durante más de un siglo estaba siendo, –de una manera más o menos expresa, con una u otra finalidad–, objeto de una polémica que, iniciada en Europa, iba a prolongarse en nuestro país quizás hasta el presente. El contenido de dicha polémica llegó a convertirse en el siglo XVIII y primera mitad del XIX en una de aquellas ideas que por su reiterada presencia en la mente de los pensadores de una época y por la influencia que llegan a tener en la política de los gobiernos, hacen que se consideren, junto con muchas otras, una "idea de la época". En efecto, en la literatura de ese tiempo abundan las referencias a nuestra profesión, unas veces para ensalzar sus virtudes, las más, para colocarla en el banquillo de los acusados, por los más variados delitos. Las críticas vendrán desde los sectores más avanzados de la sociedad y particularmente –hay que reconocerlo, para bien o para mal– desde el campo mismo de los abogados; y van a formar parte de una polémica más amplia: la que se desató en torno a los Juristas y en general alrededor

[1] México, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo. Su publicación obedeció al propósito de su autor de refutar un artículo aparecido en el *Diario del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, en el cual se pedía la reducción de los establecimientos de enseñanza del Derecho y la Medicina; porque eran causa de la multitud de jóvenes que, dedicados a estas materias, fomentaban la empleomanía y con ésta las revoluciones.

de las ciencias que desde el inicio de las universidades parecieron monopolizar el conocimiento humano; el derecho, la medicina, y la teología, en detrimento de otros campos del saber, especialmente aquellos que redundaran en un mayor beneficio económico y material. Es necesario destacar también la relación que guardó la polémica con la transformación que sufrió la ciencia jurídica en el siglo XVIII, especialmente caracterizada por la reforma de los estudios jurídicos en las universidades, la recepción del Derecho Natural Racionalista y la preeminencia del Derecho Real sobre el Romano. Y es que en el siglo XVIII nada podía estar aislado y todo era reflejo del replanteamiento cartesiano, y los abogados no tenían por qué no replantear el valor, el significado y la trascendencia de su profesión. Pero, —y quizás esto sea lo principal— no sólo los abogados iban a plantear y a resolver una polémica en aquello que directamente les afectaba, sino que otros sectores de la sociedad iban a tomar parte en la misma polémica con otros fines.

Podemos, en consecuencia, centrar la polémica en torno a los Abogados en el tiempo y en las causas. Se gestó en el siglo XVI, pervivió en el XVII, se propagó en el XVIII y alcanzó su pleno desarrollo a finales de esta centuria y principios del siglo XIX. Desde el interior mismo de la polémica hay que distinguir entre la crítica realizada por los Abogados de la época, impacientes testigos de los problemas reales que afectaban a su profesión, y que reconocieron estos problemas y buscaron resolverlos para darle a la Abogacía la relevancia y dignidad que en otros tiempos se les habían reconocido[2] y que para entonces estaban bastante mermadas; y la crítica llevada a cabo, por otras o por las mismas causas, con otros fines, en ocasiones también por Abogados y por Juristas.[3] Ambas críticas se confunden, pues, en el tiempo, en las causas y mucho en las consecuencias, a tal grado que la principal de éstas, como lo fue la política del gobierno español a principios del siglo XIX, debe obedecer sin duda a las dos. La diferencia, capital diferencia, es que la crítica llevada a cabo por los Abogados constituyó la mejor defensa de la profesión, mientras que la segunda fue un verdadero ataque a la misma.

¿Cuáles fueron las repercusiones de la polémica española en el mundo americano y principalmente en México al concluir la dominación hispana? ¿Qué actitud tomaron los Abogados mexicanos frente a los ataques a su profesión? ¿Se justificaron siempre en México las críticas y ataques realizados desde el otro lado del océano? Nuestra intención no es resolver de

[2] "E porque el officio de los Abogados es muy provechoso, para ser mejor librados los pleytos". (*Tit.* VI, *Ptida.* 3.)

"Porque el oficio de los Abogados es muy necesario en la prosecución de las causas y pleytos, y quando bien lo hacen es gran provecho de las partes". (*Ley* 1, *tit.* 16, *lib.* 2 *Recop.*)

[3] Es necesario diferenciar claramente los dos campos, debido a que actualmente en México se tiende a identificar los términos de abogado, jurista, jurisconsulto y licenciado en Derecho.

una manera definitiva tales cuestiones que requieren por sí mismas un detenido y más profundo estudio, sino únicamente, y tomando en cuenta ciertos testimonios de autores y documentos oficiales de la época, indicar en términos generales cuáles fueron en un momento determinado las soluciones a las cuestiones planteadas. Tampoco se pretende concluir el análisis de esta polémica que se continuó de forma menos intensa en el siglo XIX y que probablemente en estos últimos años del XX haya adquirido un nuevo vigor. El examen de lo acontecido hace ya casi dos centurias; del porqué la abogacía entró en una crisis que la condujo a desmerecer a los ojos de tantas personas, y del cómo pudo salir —si es que salió— de esa crisis, nos permitió resolver en mérito de nuestra profesión, crisis presentes o futuras en las cuales la profesión de Abogado sea puesta en entredicho.

II.—EL TÉRMINO ABOGADO

Es importante presentar la connotación exacta y concreta que en la época analizada tuvo en el término *Abogado* para poder diferenciarlo de otras actividades realizadas dentro de la ciencia jurídica.

Las *Partidas* llamaron también *Bozero* al Abogado, y lo definieron en los siguientes términos: "es ome que razona pleyto de otro en juyzio, o el suyo mismo en demandando, o en respondiendo. E ha así nome, porque con bozes, e con palabras vusa de su oficio";[4] para serlo era necesario "que fuere sabidor de derecho, o del fuero, o de la costumbre de tierra, por lo que aya usado de grand tiempo."[5]

En la *Ciencia del Foro o Reglas para formar a un Abogado*[6] se lee que Abogado es "un hombre de bien, versado en jurisprudencia y en el arte de bien hablar, que concurre a la administración de justicia, ya dirigiendo con sus consejos a los que le consultan, ya defendiendo sus intereses en los tribunales, ó ya también decidiendo y cortando sus diferencias, quando lo nombran juez árbitro de ellas"; comprende "también (la profesión) de los Jurisconsultos".[7]

Juan Francisco de Castro hacia fines del siglo XVIII nos dijo en sus *Discursos Críticos sobre las Leyes y sus Intérpretes* que son Abogados "los que toman el patrocinio de causas agenas, dirigiéndolas á la decisión, que según las leyes deban tener, fundado en este auxilio el éxito, que en la causa desea la Parte, cuya defensa tomo á su cuidado".[8]

[4] *Ley* I, *Tit.* VI, *Ptida.* 3.

[5] *Ley* II, *Tit.* VI, *Ptida.* 3.

[6] *Ciencia del Foro, ó Reglas para formar un Abogado, estractadas de los mejores Autores de Jurisprudencia, asi antiguos como modernos; y acomodadas al uso é instrucción de los Jóvenes Españoles que se dedican á la Abogacía.* Tercera edición. Corregida y aumentada con varias Cartas sobre la Profesión de Abogado y la Oratoria del Foro. Madrid, Imprenta de Repullés, 1829. (1a. edición, Alcalá 1789; 2a., en Madrid, 1794.)

[7] Idem, pp. 1 y 2.

[8] *..., en que se demuestra la incertidumbre de éstos, y la necessidad de un nuevo, y*

Según Juan Francisco Pacheco "La profesión de la Abogacía no es escencialmente otra cosa que el ejercicio de la defensa judicial: la defensa de los derechos en los negocios civiles, la defensa de las personas en los negocios criminales".[9]

Delimitado así el concepto, es claro que en el pasado no se confundía al Abogado con aquellos otros estudiosos del derecho que dedicados a diferentes áreas de la ciencia jurídica no promovían la defensa ante los jueces de causas ajenas o propias. El Abogado de la época estudiada va a ser aquel Jurista o estudioso del derecho que dedicado a la defensa ante los tribunales de causas ajenas o propias cumplía además una serie de requisitos impuestos por la ley para poder ejercer como tal. A este Jurista, que va a integrar una clase bien diferenciada de la sociedad, se le va a conocer también con el nombre de *Letrado*.

III.—ORÍGENES ESPAÑOLES DE LA POLÉMICA

Como antes dijimos, la polémica desatada en torno a la Abogacía pertenece a una mayor que la engloba pero que no la funde: la que se gestó en torno a los Juristas en particular, y en general a la utilidad de los estudios y enseñanza del Derecho.[10] Las críticas contra la Abogacía y los Abogados

metódico Cuerpo de Derecho, para la recta administración de Justicia. Madrid, por Joachin Ibarra, 1765-1770, 2 tomos. (El tomo tercero se refirió a los Mayorazgos.) T. I, p. 89.

[9] *Enciclopedia Española del Siglo Diez y Nueve, o Biblioteca completa de Ciencias, Literatura, Artes, Oficios, etc.* Madrid, Boix, 1842. T. I, p. 257.

Esta diferencia entre la práctica del Foro y la enseñanza jurídica en las universidades, que se tradujo en la separación de los Abogados y los Jurisconsultos, se nota en la literatura jurídica de la época; Mora y Jaraba, en su *Tratado Crítico de las Leyes*, nos dice: "Es cantilena frecuente en las Universidades, que allí solamente se sabe Jurisprudencia; porque allí solamente se disputan rigurosamente los puntos del Derecho, y se examinan en su fuente las proposiciones netas de la Jurisprudencia. Y con esta sentir, desprecian, y aún tienen á menos llamar Jurisconsultos á los Abogados. Estos dicen lo contrario; que las especies, y questiones del Derecho Civil son puras frusilerías, que en los Tribunales no sirven, antes dañan positivamente las metafísicas que tanto se aprecian en la Cathedra; y finalmente, que por experiencia saben que los puros Civilistas se encuentran totalmente embarazados quando llegan á la defensa ú a la judicatura..." p. 84 y Pérez Villamil consideraba que la Abogacía era una parte de la Jurisprudencia: "La jurisprudencia es una ciencia nobilísima, i aplicada á los negocios i querellas de los hombres será siempre uno de los socorros de las necesidades humanas..." *Disertación sobre la libre multitud de abogados: si es útil al Estado, ó si fuese conveniente reducir el número de estos profesores, con que medios i oportunas providencias capaces de conseguir su efectivo cumplimiento*. La leyó en la Real Academia de Derecho Patrio i Público titulada De Ntra. Sra. del Carmen, el licenciado..., en 16 de octubre de 1782. Madrid, por Joachín Ibarra, p. 92.

[10] Es prácticamente imposible y fuera de tema tratar aquí estos dos aspectos; sin embargo, y por lo íntimamente ligado que están, es necesario hacer mención de ellos y plasmar el pensamiento de un representante de la "Ilustración Española" al respecto:

van a encontrar sus orígenes en los defectos y males que desde tiempo atrás constantemente aquejaban a la profesión. Ahora bien, estos defectos y males fueron criticados bien para ser remediados, buscando enaltecer nuevamente la Abogacía (es decir, sin salirse de una crítica razonable y justificada), o bien, como pretexto para atentar contra toda la clase de los Juristas y los estudios jurídicos (saliéndose de la órbita de la polémica particular para abrazar la polémica genérica).

En conclusión, las críticas a los Abogados van a provenir desde dentro o desde fuera de la profesión con el fin de regenerarlo, o de atacar las preeminencias de los Juristas en la sociedad y de la enseñanza del Derecho en el campo de la instrucción.

En Europa, aun antes del descubrimiento de América, los Abogados ya constituían una clase imprescindible que requería ser regulada por los gobiernos para delimitar sus funciones, atribuciones y deberes. Esto en España ya se había logrado en las *Siete Partidas*,[11] habiéndose promulgado ulteriores disposiciones en diferentes épocas con el mismo propósito. Por la importancia de su actividad los Abogados llegaron a constituir un grupo privilegiado y, por lo mismo, deseado y envidiado. En España, el prestigio que daba el ser Abogado llevó a no pocos a la Abogacía de tal suerte, y esto es innegable, que al paso del tiempo esta profesión se convirtió en una actividad con demasiados miembros. Dos causas más contribuyeron a crear y mantener esta situación. La primera fue la multitud de leyes que se expedían sin que se derogasen las anteriores disposiciones referentes a los mismos temas; este excesivo número de leyes lo único que pudo producir fue confusión y controversias de las cuales nació la necesidad de recurrir a una persona que teóricamente conociese aquel mar de disposiciones y defendiese los intereses en conflicto. Ya Saavedra Fajardo (1584-1648), en su *Empresa XXI*, hacia 1640 nos señalaba este mal:

> "La multiplicidad de leyes es muy dañosa á las repúblicas, porque con ellas se fundarón todas, y por ellas se perdieron casi todas. En siendo muchas causan confusión y se olvidan, o no se pudiendo observar se desprecian. Argumentos son de una república disoluta, unas se contradicen a otras, y dan lugar á las interpretaciones de la mali-

"Tantas cátedras de latinidad y de añeja y absurda filosofía como hay establecida por todas partes..., tantas cátedras que no son más que un cebo para llamar a las carreras literarias la juventud, destinada por la naturaleza y la buena política á las artes útiles, y para amontonarla y sepultarla en las clases estériles, robándola a las productivas; tantas cátedras, en fin, que sólo sirven para hacer que superabunden los capellanes, los frailes, los médicos, los letrados, los escribanos y sacristanes, mientras escasean los arrieros, los marineros, los artesanos y labradores, ¿no estaría mejor suprimirlas?" Jovellanos, *Informe de la Ley Agraria*, en *Biblioteca de Autores Españoles* (*BAE*), T. 50, p. 124. Más adelante veremos la influencia de este pensamiento en México.

[11] *Tit.* VI, *Ptida.* 3.

cia y á la variedad de las opiniones; de donde nacen los pleitos y las discusiones. Ocúpase la mayor parte del pueblo en los tribunales".[12]

La segunda fue la poca variedad de materias que las universidades ofrecían en sus planes de estudios, entre las cuales destacó siempre la Jurisprudencia, lo que impidió el acceso profesional a otras actividades. El estudiante de derecho,[13] concluidos sus estudios, podía aspirar a la Abogacía, a la docencia, a la magistratura o a cualquier otro cargo público, pero para cualquiera de éstos debía cumplimentar primero ciertos requisitos. Para ser Abogado se nota, según Peset, desde el siglo XVIII al XIX, un proceso que va de la complicación de estos requisitos hasta la libre posibilidad para ejercer la Abogacía después de alcanzar el grado necesario en las facultades de Derecho.[14] Pero no obstante estos requisitos (edad mínima, capacidad natural y civil, cristiandad, no incompatibilidad con otros cargos, grado universitario, pasantía o práctica judicial, examen y recibimiento, colegiación) había el suficiente número de aspirantes que los satisfacían como para que la profesión se viera en un momento dado (hacia la segunda mitad del siglo XVIII), materialmente invadida de miembros. El exceso de Abogados va a constituir así el principal motivo —o excusa— del gran número de voces que se alzaron en la Europa y, en particular, en la España del siglo XVIII en contra de la vulgarización de una profesión tenida por digna o por inútil, según el caso. El mismo Saavedra señalaba que: "En la República donde no fueren breves y pocos los pleitos, no puede haber paz ni concordancia. Sean por lo menos pocos los letrados, procurados y escribanos. ¿Cómo puede estar quieta una república donde muchos para sustentarse levantan pleitos? ¿Qué restitución puede esperar el desposeído, si primero le han de despojar tantos".[15]

Esta peculiar crítica contra el excesivo número de Abogados, sus causas

[12] *Idea de un Príncipe Político-Cristiano, presentada en cien empresas.* En *BAE.* T. 25, p. 57.

[13] Mariano Peset Reig nos dice que el ejercicio de la Abogacía ha sido siempre "misión específica del jurista". (Vid. "La formación de los juristas y su acceso al foro en el tránsito de los siglos XVIII a XIX", en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, Reus, T. LXII No. 5 (1971), p. 605.) Efectivamente, si bien no todo jurista podía ser Abogado, sí todo Abogado debía ser jurista. Ya hemos visto que desde las *Siete Partidas* se establecía el requisito de ser "sabidor de derecho" para poder ser Abogado. (*Ley* II, *tit.* VI, *Ptida.* 3.)

[14] M. Peset Reig, *Op. cit.*, p. 606. Este autor considera que las causas de esta evolución fueron, la paulatina entrada del estudio del Derecho Real en las universidades españolas, que originó que la práctica previa al examen de recepción de Abogados fuese innecesaria; y las ideas liberales, contrarias a todo organismo intermedio entre los gobiernos y las universidades.

[15] Saavedra, *Op. cit.*, p. 59. También pugnó, en la *Empresa LXVI*, por la reducción del número de universidades y porque se empleasen más hombres a la navegación y a la guerra que a la especulación y a la justicia, ya que la Monarquía tenía "más necesidad para su defensa y conservación de soldados que de letrados". *Op. cit.*, p. 181.

y consecuencias, las iremos observando a lo largo de los autores españoles del siglo XVIII:

a) Pablo de Mora y Jaraba publicó en 1748 su *Tratado Crítico, Los errores del Derecho Civil y abusos de los jurisperitos* con el objeto de pedir la reducción del número de pleitos para equipararse así a las "Naciones Bárbaras" que ya lo habían conseguido con anterioridad, y para proponer un método que volviera "más cautos y prudentes a los jurisperitos en el estudio y uso del Derecho Civil".[16]

El libro de Mora y Jaraba debe ubicarse dentro de la polémica desatada en torno a la enseñana del Derecho Común o Civil en detrimento del estudio del Derecho Real, que va a sostenerse a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XVIII, y que se resolverá en favor de este último de una manera clara y definitiva en los primeros años del siglo XIX, si bien la aceptación del estudio del Derecho Real en las universidades españolas debe encontrarse en los años setenta del siglo XVIII. Su sistema consistió primordialmente en señalar y criticar los abusos a los que había dado lugar la exclusiva enseñanza del Derecho Romano en las universidades, y la preferencia de éste por parte de los profesores de Derecho en menoscabo del estudio del Derecho Real; y en proponer un nuevo método que, desechando todo lo que fuera "inútil y ridículo en el Derecho Común", permitiera desaparecer la tensión existente entre los Abogados y los Civilistas: "...el empeño estriva encomponer que en las Universidades se estudie todo aquello que conforma con nuestras Leyes y goviernos, sin que se priven los Juristas de la noticia de las antigüedades romanas y maximas fundamentales del Derecho..."[17] Como remedio a esta tensión sugirió la formación de un *Código Theórico Práctico* que resultaría al extractar lo útil y vigente del *Código* y del *Digesto;* de una *Instituta,* que no sería otra cosa que el resumen del *Código Theórico Práctico* destinado a la enseñanza del Derecho; y, por último, de un *Diccionario Breve* en el que se "expliquen con pureza las vozes y frases más difíciles del Derecho".[18]

Sólo de manera secundaria e indirecta el libro de Mora se coloca dentro de la polémica de los Abogados; él prefirió destacar los males que aquejaban a todos los que se dedicaban a la Jurisprudencia porque, en su época y para su visión, "El vulgo de la jurisprudencia es mucho más numeroso, que el de las otras facultades; y al mismo tiempo es el más presuntuoso y

[16] Pablo de Mora y Jaraba. *Tratado Crítico. Los Errores del Derecho Civil, y abusos de los Jurisperitos. Para utilidad pública,* Madrid, s/i, 1748, *Dedicatoria.* En la *Aprobación* de la obra, del P. Fray Juan Antonio González, se alabó el propósito de Mora y Jaraba porque "no hay duda en que los Abogados viven, y se sustentan con los pleytos, y pretender que se reduzcan á menos, quando ay muchos Abogados, aunque su proyecto no sea bien recibido el intento merece el mayor elogio, por sus pruebas y por desinteresado".

[17] Idem. p. 195.

[18] Idem. pp. 196 y ss.

trudo. En esta ciencia entran regularmente los ingenios más cerrados y visoños que en las otras mayores";[19] mientras que los demás profesionistas han podido renovarse con nuevas ideas, los juristas "vivimos y hemos vivido con tal abatimiento y abandono del racional alvedrio, que sin más fundamento que decirlo *Papiniano, Ulpiniano, Paulo* y los demás Jurisconsultos antiguos, defendemos tan tercamente sus opiniones como si fueran Dogmas infalibles de Fé".[20] No mostró preferencia especial por alguna de las dos principales actividades a los que se dedicaban los Juristas, Abogacía o magisterio, porque ambas carecían de un conocimiento completo de la verdadera jurisprudencia. Respecto de los Abogados, Mora nos presentó el siguiente cuadro:

> "La mayor parte de los Abogados censuran y miran con odio á los Civilistas, no porque conocen los defectos y vicios del Derecho Civil, sino porque jamás lo estudiaron, ni vieron theórica, sino de passo. Y algunos ni aun pasaron Universidades. Esto es constante y notorio; siendo cosa vergonzosa que la mayor parte de los que se llaman Letrados ignoren los principios más familiares de la Jurisprudencia. Por cuyo motivo no se detienen en defender qualquier Pleyto justo, ó injusto, dando ocasión con sus torpesas á que en los informes, los traten ignominiosamente los Jueces".[21]

Esta situación debió producir un malestar intenso entre los Abogados "eruditos y doctos", porque "el Pueblo mira confundidos los sabios con los imperitos". Aquí ha de encontrarse una de las principales causas que llevaron a los verdaderos Abogados del XVIII español al levantar tantas críticas contra una situación que desmerecía a toda luz la nobleza de su profesión; el grito de Mora y Jaraba ha incluirse, pues, dentro del grupo de críticas planteadas por auténticos Abogados que, con sincera preocupación, buscaron remedios suficientes para restaurar la dignidad de una profesión demasiado desprestigiada: "¡O Juristas! Cuándo todos se desengañan, solamente vosotros vivis vien hallados, y contentos con vuestros errores! ¿Será acaso privilegio singular de esta Ciencia? A vosotros mismos os pongo por testigos".[22]

b) En 1765, un Abogado de la Real Audiencia del Reino de Galicia, *Juan Francisco de Castro,* publicó en dos tomos unos *Discursos Críticos sobre las Leyes y sus Intérpretes*[23] en los que proponía la elaboración de un "metódico cuerpo de Derecho que una en verdadero systema todo el

[19] Idem. p. 4.
[20] Idem. p. 11.
[21] Idem. p. 185.
[22] Idem. p. 11.
[23] *Op. cit.* Vid. supra, nota 8.

Derecho Español". En el *Discurso VI* se refirió concretamente a los Abogados para destacar las virtudes y cualidades que debían poseer y las dificultades ante las que se encontraban. La principal de éstas la vio en la incertidumbre en la aplicación de las Leyes que originaba la diversidad de pareceres y dictámenes respecto de un mismo asunto según el número de Letrados que opinasen sobre él, la confusión y variedad en las consultas y, en general, la poca sabiduría de las respuestas; de tal modo que "quando de la multiplicidad de Abogados, debiera esperarse la multiplicación de desengaños, que impidiesen el origen de tantos pleytos, nada menos enseña la experiencia, que los pleytos se multiplican, y se hacen más prolongados y difíciles en donde hay más Abogados, destruyendo unos quanto otros edifican, haciendo bien difícil el problema, si el daño que ocasionan los malos en la República, es mayor que la utilidad que de los buenos recibe".[24] Afortunadamente, continuaba, no todos los que se recibían de Abogados ejercían, pues de otra forma "no huviera rincón sin Abogado, con riesgo de abrasarse el mundo en Pleytos".[25] Para él, los peores Letrados eran aquellos "que sin conocerse con el talento preciso y rehusando el estudio y trabajo, aún pretenden, que sólo la razón de Abogado les sea título, ó ayuda de patrimonio con que honradamente vivan".[26]

Para Castro, "si la República estuviera libre de estos monstruos, entonces la incertidumbre de la Jurisprudencia fuera más tolerable; pues no tuviera los instrumentos con que hace los mayores estragos...".[27] Al finalizar su *Discurso* indicaba los modos para poder detectar a estos malos Abogados ("el tono de seguridad tan propio de la ignorancia", la ponderación de las cualidades personales, la violencia contra quien desaprobara sus dictamenes, la variedad de asuntos que trataban en sus oficinas, el uso que hacían de la injuria cuando no hallaban fundamento legal para sus alegatos), y excluía razonablemente de esta clase a aquellos Abogados que faltándoles "ilustración y literatura lo reconocen y se esmeran por adquirir mayores conocimientos".[28]

c) Otro Abogado español, *Juan Pérez Villamil,* leyó el 16 de octubre de 1782, ante la Académia de Derecho Práctico y Público de Nuestra Señora del Carmen de Madrid, una *Disertación sobre la libre multitud de Abogados,*[29] motivada por el número excesivo de Letrados existente en España. En ella sostuvo que era precisamente la "libre multitud" de Abogados la que justificaba todas las quejas que se levantaban contra ellos:

> "Luego no es conveniente la libre multitud de Abogados, así porque esta clase de gentes de letras no se haga excesiva, como porque es

[24] Idem. T. II, p. 103.
[25] Idem. T. II, p. 106.
[26] Idem. T. II, p. 107.
[27] Idem. T. II, p. 112.
[28] Idem. T. II, p. 116.
[29] *Op. cit.* Supra, nota 9.

antecedente necesario de que se aumenten los pleytos, ó se sigan con más proporción, en grave daño de muchos vasallos; i en fin porque habiendo muchos, no solo se aumenta el número de los buenos sino que crece necesariamente el número de los malos. ¡Qué lástima es ver una profesión tan noble entre las manos de muchos que la tratan como vil ramera...!"[30]

Proponía una serie de remedios para limitar el número de Abogados en un proyecto de ley con ocho capítulos y sus respectivas proposiciones. En el primer capítulo pedía que se limitase el número de estudiantes que entrasen a estudiar el Derecho Civil en las Universidades del Reino. En el segundo, que el número fuese proporcionado a los estudiantes de cada provincia. Establecía en el capítulo tercero, que para entrar en las universidades se debía ganar previamente una oposición que versare sobre "Filosofía Moral, Latinidad y Dialéctica, aceptando sólo a los mejores calificados". En el cuarto establecía un examen al finalizar cada año escolar que versase sobre lo estudiado en el curso correspondiente. Proponía en el siguiente capítulo que a nadie se le dispensase de los cuatro años de práctica previos al examen de Abogado, y que este examen se hiciese "con un rigor prudente i sin contemplaciones". En el sexto capítulo señalaba que en caso de no fijarse el número de estudiantes en cada universidad, se debía fijar el número de Abogados en cada Colegio de Abogados, y que no se permitiese abogar en pueblo "cuya población baxase de 500 o 600 vecinos". En el penúltimo capítulo pedía que se exigiese que el pretendiente a examinarse por el Consejo, Chancillería o Audiencia, debía tener cierto capital. Y por último, en el capítulo octavo establecía que no se admitiese a examen de Abogado al que no cumpliese —tanto el pretendiente como su familia— los requisitos establecidos por los Colegios de Abogados para ser admitidos en ellos.[31]

Este autor, quizás el más radical de los Abogados que propusieron remedios a la difícil situación por la que atravesaba la Abogacía, alababa la máxima contenida en el *Código Prusiano,* según la cual "los Abogados que no tengan sentimientos de honor, ni los talentos que pide su profesión, sean arrojados de su orden".[32]

d) Por último, José de Covarrubias en su *Discurso* señaló que la gran muchedumbre de Abogados "debe considerarse como una de las plagas más ruinosas y destructivas de qualquier república",[33] e indicó como las "causas verdaderas que ocasionan esta muchedumbre no sólo [...] la facilidad con que se sigue la carrera de la Abogacía con menos fatigas, o trabajos de las

[30] Idem. p. 34.
[31] Idem. pp. 69 a 75.
[32] Idem. p. 41.
[33] *Discurso sobre el estado actual de la Abogacía en los Tribunales de la Nación,* Madrid, por D, Antonio Espinosa, 1789, p. 51.

demás; sino también la esperanza lisonjera y ambiciosa de muchos de hacer una fortuna rápida y brillante, y de este modo salir de la esfera que a cada uno le corresponde en la sociedad"[34] estableció, además, las nocivas consecuencias de esta muchedumbre en el Estado: "Que en lugar de promover la paz y tranquilidad, enciendan la discordia; y que se frustre enteramente el noble objeto y fin principal que se propusieron las sociedades en el establecimiento de la Abogacía".[35] Otros efectos también eran la multiplicación de enredos, la prolongación de los juicios con el objeto de proporcionarse una renta segura a expensas de los litigantes, la pobreza personal en que caían los Letrados ante el elevado número de competidores, y, lo que era peor, el descuido en el cumplimiento de la obligación que tenían los Abogados de defender solamente pleitos justos: "Vínculo más sagrado que ha formado con el Omnipotente en el momento de su recepción".[36] En su argumentación, Covarrubias citaba en su favor las opiniones de Nicolás Vernuleyo, Luis Vives, Saavedra, etc.

Lo verdaderamente preocupante era que el prestigio de la profesión se venía abajo debido al elevado número de miembros. Todas las excelencias de la Abogacía, decía Covarrubias:

> "se hayan marchitadas precisamente en un tiempo en que debieran, brillar con más hermosura y explendor. El esceso en todas cosas, es el origen del desprecio y de la corrupción. La Abogacía en abstracto, como facultad hija de la verdadera sabiduría y virtud, nunca a los ojos de los sabios perderá un ápice de su estimación, pero el abuso de ella, y su vulgarización en personas que la deslucen hará decaer á sus profesores de aquel honor que merecen, y confundirá los buenos con los malos en la sociedad".
>
> "El número de ellos ha crecido en tanta manera que de necesarios y provechosos que eran, se han convertido por su muchedumbre en perjudiciales y nocivos al Estado", porque "la Abogacía es uno de los oficios que importa mucho al público que se conserve en su pureza, y que no degenere en su lustre y esplendor".[37]

Lo más notable de todos estos autores es que ninguno atacó la profesión en sí misma, al contrario, tanto Castro, Pérez Villamil, Covarrubias, y Mora y Jaraba, principiaron sus obras alabando decididamente la Abogacía o la Jurisprudencia: "Reyna de las Artes y las Ciencias", "ciencia nobilísima", llamaron a la Jurisprudencia Mora y Pérez Villamil respectivamente; y a la Abogacía, Covarrubias la consideró como una profesión

[34] Idem. p. 44.
[35] Idem. p. 47.
[36] Idem. p. 49.
[37] Idem. pp. 17 y ss.

"noble" y "sublime", y Castro, a la Jurisprudencia como "una de las más heróicas ocupaciones que haya en la República". Es clarísimo en ellos, Abogados todos, que sus críticas se dirigieron a la solución de los abusos a que había dado lugar la multiplicidad de Abogados, cuyas causas y consecuencias se encargaron de manifestar; y que si desearon disminuir el número de Letrados no fue porque consideraran que la Abogacía y los Abogados en sí mismos fueran perjudiciales a la sociedad y sujetos de una censura que los eliminara. No; para estos abogados de XVIII español —miembros del primer grupo de críticos al que nos hemos referido antes— lo que verdaderamente importó fue restituir a la profesión de Abogado un lustre y una nobleza que habían definitivamente perdido. Fueron en este sentido sus más duros críticos, pero, por lo mismo, se convirtieron en sus mejores defensores.

Cosa distinta va a pretender aquel otro grupo formado también a veces por Juristas, inclusive por Abogados, y por otras personas ajenas a la Jurisprudencia, que van a querer que la Ciencia Jurídica, y con ella la Abogacía, deje paso a otras profesiones más "útiles" y conformes a los problemas de la época. Para este grupo no hubo diferencias, los Letrados y los Juristas se convirtieron en una plaga, en un mal social que había que controlar, y la mejor forma de hacerlo era, unas veces, aprovecharse para justificar sus ataques de las críticas sinceras de los Abogados que buscaban el mejoramiento de su profesión; y otras, insistiendo en la preferencia y mayor utilidad de otras ciencias que llevasen a un mejor desarrollo económico, industrial o agrícola.

En la búsqueda de soluciones los dos grupos llegaron a coincidir; pero en el ánimo que los inspiraba no.

Hubo, además, un grupo que pareció moverse en un nivel intermedio; que si bien mostró preferencia por las ciencias y las artes prácticas y útiles, sin dejar de lanzar sus ataques al Derecho y a las ciencias tradicionales promovió, llegado el caso, sustanciales reformas en el campo de los estudios jurídicos que de una u otra manera llevaron a una verdadera revolución en éstos, y que procuraron, definitivamente, una mejor preparación en los Abogados. Fue el caso, por ejemplo, de Campomanes y Jovellanos, Juristas ambos, que propusieron en diferentes ocasiones métodos novedosos para la enseñanza del Derecho, en los que insistieron en la necesidad del estudio del Derecho Real en los colegios y en las universidades españolas; Derecho que era imprescindible para el debido ejercicio de la Abogacía en los tribunales de los reinos hispanos.[38]

[38] Las ideas de Melchor Gaspar de Jovellanos en esta materia se encuentran principalmente en la *Carta al Doctor Prado, del Gremio y Claustro de la Universidad de Oviedo sobre el método de estudiar el Derecho*, de 17 de diciembre de 1795; (en *BAE*, tomo 50, pp. 145 a 148); en la *Carta al Doctor San Miguel, del Gremio y Claustro de la Universidad de Oviedo, sobre el origen y autoridad legal de nuestros Códigos*, de 19 de junio de 1797 (*BAE*, Tomo 50, pp. 148 a 152); y en el *Reglamento Literario é Institucional extendido para llevar á efecto el Plan de Estudios del Colegio Imperial de Calatrava, en la ciudad de Salamanca* (*BAE*, Tomo 46, pp. 211 a 213). El pensamiento de Pedro Rodríguez de Campomanes se expresó, sobre todo, en sus *Informes* como Fiscal del Consejo de Castilla encargado de dictaminar sobre las reformas de los planes de estudio de las Universidades de Valladolid y Salamanca propuestas por los respectivos claustros, en 1770. (Vid. *Plan general de estudios dirigido a la Universidad de Salamanca por el Real y Supremo Consejo de Castilla y mandado imprimir de su orden*. En Salamanca, por Antonio Villagordo y Alcaraz y Thomas García de Honorato, año de 1771, pp. 99 a 109).

Los ataques directos a los Juristas y Abogados hay que buscarlos desde muy atrás; Saavedra y Fajardo, por boca de Demócrito, se expresó así de ellos en el siglo XVII:

> "siempre viven para otros, ocupados en pleitos y cuidados ajenos, entregados á una facultad donde la memoria es un elefante que sustenta castillos y aún montes de textos y libros [...]. Tales son los hijos de la jurisprudencia, que es menester pagallos porque hablen y porque callen.
>
> "Yo los tuviera por los más dañosos al mundo si no hubiera médicos; porque si los letrados nos consumen la hacienda, estos la vida."[39]

Ya vimos que para este ilustre diplomático español era más conveniente dedicarse a la "navegación y a la guerra que a la especulación y a la justicia";[40] esta misma idea va a tener un autor de la época de Carlos II, Miguel Alvarez Osorio y Redin, que defendió que el español se dedicase más a las armas que a las letras, "Porque minerva nos ha puesto en el estado de mayor miseria; y acabará con nosotros, si no se cierra su Escuela, en todo lo que toda a la multitud de leyes gentílicas, y duplicidad de códigos que tanto confunden nuestros tribunales". Para él, la grandeza de España se había alcanzado por las armas y se había mermado por dedicarse los españoles a las letras.[41] Campomanes, según Covarrubias, apoyó esta última idea y sugirió, además, que todos los letrados fuesen nobles.[42] Alvarez Osorio pidió que el Rey ordenara que no se examinase a nadie de Abogado sino hasta pasados quince años, en virtud de la cantidad de Letrados que estaban muriéndose de hambre.

Jovellanos, por su parte, lamentó la situación de una nación que en lugar de geómetras, astrónomos, arquitectos y mineralogistas, tuviese únicamente teólogos y jurisconsultos, ya que para él —como para tantos de

[39] Diego de Saavedra Fajardo. *República Literaria*, en *BAE*, Tomo 25, pp. 407 y 408.

[40] Vid. supra, nota 15.

[41] *Discurso Universal de las causas que ofenden esta monarquía; y remedios eficaces para todas*. Se incluye en el *Apéndice a la Educación Popular*, de Pedro Rodríguez de Campomanes, Tomo I, parte 1a., Madrid, en la Imprenta de Antonio de Sancha, MDCCLXXV, p. 406.

[42] Covarrubias, *op. cit.*, p. 90.

su época— eran más importantes las ciencias "productivas" que las "estériles", y la Jurisprudencia, en su concepto, cabía dentro de estas últimas.[43]

Para este grupo de crticos, la Jurisprudencia y por consiguiente, la Abogacía, debían dar paso a ciencias que coadyuvasen al progreso material del hombre, a su beneficio económico y a su mejoramiento social.[44] Lo curioso va a ser que los Abogados interesados en devolverle a la Abogacía su antiguo lustre, van a coincidir en esta idea y como remedio al excesivo número de Abogados propusieron que la parte de los estudiantes que no estudiase Derecho se destinase al ejercicio de las ciencias prácticas. Así, Melchor de Macanaz vio en la reducción del número de Abogados un medio para que el Estado no tuviera tantos enemigos, "y las artes y las armas más profesionales";[45] y Pérez Villamil, al preguntarse a qué podían dedicarse los que no entrasen al ejercicio del Foro creyó conveniente responder que se ocupasen del comercio, de las matemáticas o de la misma agricultura: "multipliquense en buena hora estos profesores entre nosotros i los de artes i oficios, ya que abundamos de profesores de otras facultades. En fin la tropa, las oficinas i cuantos empleos hay piden talento; i entre tanto número de ocupaciones tendrían grata acogida los que no cupiesen en la jurisprudencia".[46] El mismo Covarrubias se cuestionó si "¿No sería mejor que la mitad, o más de este caudal se emplease en fomentar la industria, el comercio y la agricultura, y que sólo hubiesen los Abogados precisos, que piden la buena administración de justicia?"[47]

[43] Jovellanos, *Noticia del Real Instituto Asturiano*. (*BAE*, tomo 50, p. 380.)

[44] Es prácticamente constante en la mente de los Ilustrados españoles el deseo de fomentar las carreras prácticas que tuviesen por fin inmediato "la prosperidad nacional". Olavide, Cabarrús, Campomanes, Cadalso, etc., emprendieron toda una "cruzada" en favor de las ciencias útiles y en contra de las especulativas, lo que revela, según Sarrailh, además de un sincero deseo por la prosperidad pública, un ataque velado contra la escolástica imperante en las universidades españolas y un intento por reducir el número de teólogos y de juristas. Vid. Jean Sarrailh. *La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*. Trad. de Antonio Alatorre, México, F.C.E., 1974, pp. 184 y 185.

[45] Melchor Rafael de Macanaz. *Auxilios para bien gobernar una Monarquía Católica, ó documentos que dicta la experiencia, y aprueba la razón, para que el Monarca merezca justamente el nombre de Grande*. Madrid, en la Imprenta de D. Antonio Espinosa, 1789, p. 56. Este autor atribuyó el exceso de Abogados no sólo a la multiplicidad de leyes, sino a su inmediata consecuencia: los comentaristas de esas leyes: "Tenemos muchas leyes, muy justas, arregladas, y santas; pero para cada una hay veinte autores que interpretan cada una de diferente manera; cuya contradicción que arrojan, vicia los trámites de la judicía". (*Auxilios*, p. 50). "De haber tantos, y tan encontrados autores para cada negocio, que pueda ocurrir, nace haber tantos Letrados, Procuradores, Agentes, y Escribanos, cuyo imponderable número es la peste de la Monarquía, y la debilitación del Erario". (*Auxilios*, p. 53). Pidió al Rey que estableciera un Código de Leyes y que separase de sus Tribunales a tantos Letrados, Escrivanos y Procuradores. (*Auxilios*, pp. 54 y 55). Más adelante veremos la coincidencia entre estos pensamientos y las ideas del *Gato Pitagórico*.

[46] Pérez Villamil, *op. cit.*, p. 118.

[47] Covarrubias, *op. cit.*, p. 34. Para conseguir este propósito era necesario, primero, darle nobleza o dignidad a estas actividades consideradas popularmente como deshonrosas y, por consiguiente, poco atractivas para su ejercicio. se consiguió con la promulgación de la famosa *Real Cédula de 18 de marzo de 1783*, declaró ser "honestos y honrados" las artes, los oficios y el comercio. (*Ley* VIII, *tit.* [illegible] *lib.* 8, *Noviss. Recop.*)

IV.–LA REACCIÓN OFICIAL EN ESPAÑA

No podía dejar de haber una reacción por parte de los gobernadores españoles ante tan elevada cantidad de voces que se alzaban en un mismo sentido aunque con diversos intereses en toda Europa y ésta no se hizo esperar: antes, los reyes Pedro de Portugal y Matías de Hungría expulsaron de sus respectivos reinos a los Abogados y Procuradores, y el rey Federico de Prusia disminuyó su número;[48] ya en España, Carlos III se decidió a limitar el número de Abogados en las Audiencias y Chancillerias de sus Reinos. *Por Real Orden de 30 de septiembre de 1794* redujo a 200 el número de Abogados que podían ejercer en Madrid,[49] y cuatro años después expidió una *Real Orden* en la cual previno al Consejo de Castilla que restringiera el número de Abogados en las Chancillerías, Audiencias y Capitales del Reino; que le informase del número de Abogados que debía de haber en cada ciudad, villa o lugar; y le solicitaba que los exámenes para ser recibidos de Abogados presentados ante las Audiencias o Chancillerías fueran más rigurosos.[50] En 1797, por *Reales Ordenes de 26 de mayo y de 19 de diciembre*,[50bis] el Rey estableció que no concedería ninguna dispensa de los requisitos que se debían cumplir para ser recibido como Abogado. Como consecuencia de estas dos disposiciones, los Colegios de Abogados no podían admitir sino el número de miembros que les fuera señalado. De este modo se estableció un triple control sobre los aspirantes a la Abogacía: no dispensando ni uno solo de los requisitos para recibirse de Letrado, dificultando los exámenes ante los Tribunales Reales y limitando el número de miembros en los Colegios de Abogados.

Faltaba, sin embargo, un control más, el que sin duda hubo de alejar a muchos del ejercicio del Foro, y que consistió en aumentar los años de estudio para la carrera de Derecho. Esto se logró con las famosas *Ordenes* del Marqués de Caballero, sucesor de Jovellanos en el Ministerio de Gracia y Justicia, que definitivamente tuvieron dos objetivos: limitar el exceso de Abogados que habían seguido incrementándose no obstante las *Reales Ordenes* de la década anterior; y mejorar la preparación de los estudiantes de Derecho, sobre todo en lo relativo al estudio del Derecho Real. Estas *Ordenes* se expidieron el 29 de agosto y el 5 de octubre de 1802 y deben considerarse como el punto culminante de la política llevada a cabo

[48] Según Covarrubias, *op. cit.*, p. 55.

[49] *Ley* XXX, *tit.* 22, *lib.* 5 *Novis. Recop.* En esta misma disposición se prohibía a los Abogados la lectura y difusión de libros y doctrinas perniciosas.

[50] *Ley* XXX, *tit.* 22, *lib.* 5, *nota* 10 *Novis. Recop.*, en *Los Códigos Españoles*, tomo 8, 1850.

[50bis] *Ley* III, *tit.* 22, *lib.* 5, *Novis. Recop.*, *nota* 4. Idem.

por el gobierno español respecto al ejercicio de la Abogacía.[51] Más tarde, según Peset, se iniciará una mutación "cuando las instituciones cambien la estructura política y jurídica de España"[52] y permitan casi sin traba alguna el ejercicio profesional. Pero mientras esto ocurra, la *Orden de 29 de agosto* dispuso que para poder ejercer la Abogacía era necesario el transcurso de diez años a partir del ingreso en la universidad; ocho años de estudio y dos de práctica en algún despacho de un Abogado de Audiencia o Chancillería, sin dispensa posible de este tiempo. Además, ordenó al Consejo que formara "un arreglo para todas las ciudades y pueblos en que pueda haber abogados; del número que podría permitirse en cada uno de ellos, y en los que no deberán de ser admitidos".[53] La *Real Orden de 5 de octubre,* complementaria de la anterior, arregló los estudios del Derecho Real en la Universidad de Salamanca, pero ordenó también al Consejo que cuidara que en las demás universidades españolas se siguiese el mismo arreglo.[54]

Todas estas disposiciones no surtieron el efecto deseado de reducir el número de Abogados, aunque sí el de ayudar al triunfo definitivo del Derecho Real sobre el Derecho Común. El siglo XIX contemplaría aún más, "la libre multitud de Abogados", porque el liberalismo necesitó ahora del jurista y del Abogado para transformar a la sociedad y para darle una nueva estructura jurídica.

[51] Para un estudio más detenido de la trascendencia de estas Ordenes en España véanse las obras de Antonio Alvarez de Morales, *La Ilustración y la Reforma de la Universidad Española de la Universidad Española del siglo XVIII,* Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971, pp. 177 a 180; y las de Mariano Peset, "Derecho Romano y Derecho Real en las Universidades del siglo XVIII", en *Anuario de Historia del Derecho Español (AHDE),* XLV (1975), Madrid, p. 336; "La formación de los juristas y su acceso al foro en el tránsito de los siglos XVIII al XIX", en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia,* LXII-5 (1971), Madrid, Reus, pp. 605 a 672; y "La recepción de las órdenes del Marqués de Caballero de 1802 en la Universidad de Valencia", en *Saitabi,* XIX (1969), Valencia, pp. 119 a 142.

[52] M. Peset. *La formación...*, p. 632.

[53] *Ley* II, *tit.* 22, *lib.* 5, *Novis. Recop.* El Rey "no ha podido menos de reparar que la multitud de abogados en sus dominios es uno de los mayores males. La pobreza inseparable de una profesión que no puede socorrer a todos, inventa las discordias entre las familias en vez de conciliar sus derechos, se sujetan, cuando no a vilezas, a acciones indecorosas que los degradan de la estimación pública; y por último se hace venal el dictamen, la defensa de la justicia, y en vez de la imparcialidad y rectitud de corazón, sólo se encuentran medios y ardides que eternizan los pleitos, aniquilan o empobrecen las casas", decía la *Real Orden.* Vid. M. Peset, *La recepción...*, p. 137.

[54] *Ley* VII, *tit.* 5, *lib.* 8, *Novis. Recop.*

V.–LA POLÉMICA EN MÉXICO

En América, y en especial en la Nueva España, la polémica en torno a los Abogados tuvo sus repercusiones tanto a nivel doctrinal como político, sólo que las consecuencias fueron, al menos hasta donde hemos podido investigar, distintas a las surgidas en España, debido seguramente a las especiales y exclusivas condiciones de la sociedad americana. No es posible tratar de asimilar la polémica surgida en España y sus propias consecuencias, a un mundo distinto donde efectivamente el problema surgió pero, por su particular situación, en forma disinta, con intensidad menor, localizado únicamente en ciertos lugares y quizás en diferente época. La historia de los Abogados americanos y concretamente la de los mexicanos durante el periodo analizado está por hacerse, y sólo podemos conformarnos ahora con aquellos indicios y luces que nos dan los documentos y testimonios encontrados muchas veces por azar y que nos permiten apuntar ciertas conclusiones provisionales.

Es de sobra conocida la petición que hiciera Hernán Cortés al Emperador para que no mandase Letrados a México, y que nos recuerda Rodríguez de San Miguel.[55] Fuera el origen de esa solicitud el hecho de que Cortés no quisiera que los Abogados presenciaran "sus ferocidades", o que los Letrados no estuviesen bien preparados en dicha época, o que ya la fama de causa-pleitos fuera la suficiente como para dasear alejarlos de un mundo nuevo, el hecho es que Cortés –estudiante de Leyes que había sido en Salamanca– no debió tener ninguna simpatía por los Abogados. Ya anteriormente a la solicitud cortesiana, los Reyes Católicos "creyeron ser parte de su consumada prudencia, el prohibir á los Abogados el que passassen a la América".[56] Pero ambos deseos no prosperaron: pronto se formó en América una compleja y heterogénea Sociedad que requirió de un Derecho para regirse y de unos sujetos que, peritos en él, pudiesen resolver los problemas que su aplicación originase.

Pero, ¿eran en América también los Abogados un "mal necesario" como lo consideró Castro? Sin duda la sugerencia que hizo este autor de que se prohibiese pasar a América a los Letrados era injustificada e imposible de cumplir, pero no así su intención de que "se hiciera un cuerpo luminoso de Derecho para determinar las dissensiones de los Americanos. No hay duda –decía él–, que de este methódico legal cuerpo, libertado de las voluntarias interpretaciones con que están confundidas nuestras Leyes, se podían esperar todos los buenos efectos á que aspiraba aquella providencia".[57] Castro no distinguió los problemas españoles de los americanos de una forma total, y no asimiló sino sólo en parte los problemas del Nuevo Mundo.

[55] *Op. cit.*, p. 12.

[56] Catro, *op. cit.* Tomo II, p. 104.

[57] *Op. cit.* Tomo II, p. 105.

Existen elementos que nos podrían permitir pensar que las condiciones hispanas se repitieron concretamente en México. Sabemos que los estudios de Derecho, tanto Civil como Canónico, eran dos de los principales que se podían seguir en la Universidad, y que ciertamente gozaron de una preferencia por parte de los jóvenes españoles o criollos por la misma razón que los animaba a cursarlos en España: la posición social que traían consigo. También es posible asegurarque durante el periodo virreinal fue el Derecho Romano el único que se enseñó en la Universidad de México, y que sólo paulatinamente y en ciertos lugares el Derecho Real pudo competir con aquél; de este modo la separación entre la práctica del Foro y lo estudiado en la Universidad pudiera ser más tajante en el Jurista y Abogado mexicano que en el español.[58] Es notable observar, sin embargo, que gran parte de los catedráticos de Derecho en la Universidad Mexicana y de los estudiantes que alcanzaron en ella los grados de Bachiller o Licenciado en Derecho, formaron parte del Colegio de Abogados de México desde que se fundó en 1760, lo que parece indicar una de estas dos cosas: O que los Abogados mexicanos usaron y fundamentaron su dictámenes y alegatos procesales en el Derecho Romano en una proporción mayor a los españoles, lo que permitiría pensar en una vida judicial mexicana dominada por este Derecho; o bien que aquí era menos tensa y radical la

[58] Conocemos el *Auto del Obispo de Puebla*, Santiago José de Cheverría y Elguezúa, por el que ordenó que en el Seminario Palafoxiano de la ciudad de Puebla se enseñase la *Instituta* de Justiniano por la obra de Santiago Magro y Eusebio Ventura Beleña, explicándola "no solo con las decisiones del Derecho Real de España, sino del Municipal de estos dominios, y aun de las Reales Cédulas y Ordenes que no se han insertado en nuestras Recopilaciones". (Vid. *Gazta de México*, Tomo III, 21, de 2 de diciembre de 1788, p. 199; y nuestro artículo obre la obra de Magro y Beleña en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, No. 3 (1979), México, Escuela Libre de Derecho, pp. 423 a 450).

Hacia 1810, aproximadamente, Manual Montañés, alumno del Colegio de San Pedro, San Pablo y San Ildefonso de México, defendió unas *Conclusiones referentes a materias legislativas en un acto mayor de Jurisprudencia Real Yndiana*, en las que destacó la importancia del estudio del Derecho Real, y ofreció una breve y valiosa *Historia del derecho de Yndias*. (Vid. *Colección Manuscritos sobre América* de la Real Academia de la Historia, Madrid, Tomo III, ff. 8 a 60.

En la copia de las *Constituciones del Real Colegio de San Ildefonso*, de 19 de julio de 1777, conservada en la *Sección de Manuscrios sobre América* de la Biblioteca Nacional de Madrid, Ms. 12632, no se señala al Derecho Real como materia del plan de estudios.

No fue sino hasta la primera década del siglo XIX cuando se esableció la *Academia Pública de Jurisprudencia Teórico Práctica y Derecho Real Pragmático*, erigida por el *Ilustre y Real Colegio de Abogados de México*, para la enseñanza y difusión del Derecho Real. (Vid. *Real Cédula sobre el establecimiento de una Academia de Jurisprudencia Teórico Práctica en Méjico*, expedida en Aranjuez el 3 de abril de 1794, *Colección Mata Linares* de la Real Academia de la Historia, Madrid, —CML— tomo 117, ff. 102-103.) y *Constituciones de la Academia Pública de Jurisprudencia Teórico Práctica y Derecho Real Pragmático erigida por el Ilustre y Real Colegio de Abogados, en virtud de aprobación Real y establecida en el mas Antiguo de San Ildefonso, interin que dandose cuenta su Majestad se digna aprobarlas*. México, en casa de Arizpe, 1811.

separación entre la práctica jurídica y la docencia.[59] Si lo cierto era que existía una separación radical entre los estudios jurídicos y la práctica procesal, podríamos pensar, siguiendo a los autores españoles, que ella originaría una buena parte de los pleitos que se ventilaron ante los tribunales mexicanos, y que como consecuencia se elevara el número de Letrados. Ya veremos posteriormente cómo no fue así.

Otras circunstancias diferían radialmente de las Peninsulares. Carlos III y sus consejeros consideraron que el exceso de Abogados podría frenarse llevando a cabo una política que limitase su número, y que indujese a los que quedasen fuera de los estudios jurídicos al ejercicio de la agricultura, del comercio o de las artesanías; en México, las grandes diferencias raciales, económicas y sociales existentes, hicieron más difícil que los criollos y españoles pensaran dedicara sus hijos a otras actividades que no fueran aquellas que otorgaban un título universitario;[60] pero tanto los criollos como los españoles constituyeron siempre una minoría en relación a las grandes masas mestizas e indígenas. ¿Cuál podría ser el exceso de Abogados en una Sociedad así conformada y donde sólo existía una Universidad y escasos Colegios?[61]

[59] La conclusión definitiva a esta cuestión se podrá obtener después de realizar un estudio exhaustivo de la gran cantidad de *Defensas, Manifiestos, Informes, Apologías, Alegatos*, etc., que publicaron los abogados mexicanos de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, y que se halla dispersos en las bibliotecas y archivos de España y de México, principalmente.

[60] Este hecho no requiere mayor explicación en una Sociedad como la mexicana en la que todavía es claramente veritable.

[61] La segunda Universidad Novohispana, la de Guadalajara, abrió sus cursos el 3 de noviembre de 1792. Sus *Constituciones* no fueron aprobadas sino hasta el 20 de diciembre de 1815. (Vid. Elisa Luque Alcaide. *La Educación en Nueva España*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispano Americano 1970, pp. 89 a 91; y Agueda Rodríguez Cruz. *Historia de las Universidades Hispanoamericanas, Periodo Hispánico*. Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1973, tomo II, pp. 18 y ss.)

Por *Auto Acordado* de 16 de mayo de 1709, la Real Audiencia de México estableció que sólo se podían admitir a examen de Abogado a los que hubieren acreditado "ser Español é hijo legítimo, ó natural de tales Padres, declarado y reconocido por ellos". (Vid. Eusebio Ventura Beleña *Recopilación sumaria de los Autos Acordados de la Real Audiencia de esta Nueva España*... México, por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1787, p. 1-I.)

El 8 de noviembre de 176, el Virrey del Perú escribió al Rey quejándose del daño que ocasionaba "la multitud de Abogados de oscuro nacimiento, y malas costumbres" en que abundaba ese Reino. El Virrey atribuía este hecho a "la facilidad con que sin el menor reparo se admiten ales sugetos en los Colejios, pues condecorados con la Beca, se les dan sin contradicción en las Universidades los grados de Licenciados y Doctor, y adornados con ellos se les admite al numero de Abogados en las Audiencias..."; por lo que el Rey dispuso, por *Real Cédula del 14 de julio de 1768*, se observasen puntualmente y sin dispensa posible las Constituciones de los Colegios y Universidades peruanos, y las disposiciones relativas al ejercicio de la Abogacía, sobretodo en lo tocante al buen nacimiento y limpieza de sangre de sus miembros. (Vid. CML, Tomo 105, ff. 664 y 665.)

El 19 de octubre de 1768, en San Lorenzo, Carlos III dirigió una *Real Cédula* a la Audiencia de Guatemala ordenándole que sólo admitiese a examen de Abogado, y por lo tanto no despachase ningún título, a quien no demostrase poseer el grado de Bachiller de universidad conocida y tener cuatro años de pasantía en un despacho de Abogado contados a partir de la obtención de dicho grado universitario, pudiendo la Audiencia dispensar un año de dicha pasantía siempre y cuando existiese un motivo justificado.[62] Esta *Cédula* se comunicó el 4 de diciembre de 1785 a la Real Audiencia de México.[63] Su fin fue claro: no dispensar a nadie del tiempo de práctica necesario para acceder al ejercicio de la Abogacía, logrando así una mayor preparación y mejores conocimientos en los aspirantes al Foro. El Rey, sin embargo, no debió considerar que en el Distrito de la Audiencia mexicana hubiera un excesivo número de Abogados, porque en esta *Cédula Real* dispuso también que no se señalase un número fijo de Abobados en él, no obstante que en la *Carta de 25 de abril de 1784* dirigida al Rey con anterioridad a dicha *Cédula*, que la motivó, el Regente de la Audiencia, don Vicente de Herrera, manifestó "que la parecía notable el número de doscientas veinte y siete. Abogdos que comprehendía la Lista que acompañaba sólo de los matriculados en el Colegio de esa ciudad y que en este concepto avía procurado por su parte poner el mayor cuidado en que su examen, y recepción se hiciese con la debida dignidad, formalidad y respeto, para que en tan recomendable, importante profesión fuesen todos sujetos dignos de ella".[64] Claramente se advierte que estas ideas eran las mismas que circulaban profusamente en la península: controlar el exceso de Abogados, buscar un mejoramiento profesional y dignificar la profesión de Abogado. En esta *Carta* encontramos el primer testimonio novohispano de los problemas que afectaron a los Abogados del XVIII español.

Aún tardarían, sin embargo, algunos años para que el gobierno español iniciara en Nueva España una política más decidida para tratar de limitar el número de Abogados en este Reino. Antes, en 1784, lo hizo en Cuba. En este año, con el objeto expreso de "modera el excesivo num[er]o de Letrados, qe hay en la Habana, y resto de la Ysla de Cuba", se ordenó a las Audiencias de México y de Santo Domingo que no admitiesen a examen ni recibiesen de Abogado a ningún profesorde Jurisprudencia, natural o residente de la isla de Cuba, "hasta nueva providencia"; aún más, se prohibió salir de la Isla a quienes, con el fin de examinarse, pretendiesen ir a México o a Santo Domingo.[65] Estas prohibiciones se reiteraron en la *Real Orden de 29 de Mayo de 1789*, y en la *Real Orden del 22 de Noviembre de 1792*, en la que se dijo que las órdenes anteriores se habían expe-

[62] CML. Tomo 105, f. 704.

[63] Beleña. *Recopilación...*, p. 3, VI.

[64] CML. Tomo 112, f. 377.

[65] *Real Orden de 20 de noviembre de 1784.* (Vid. Beleña *Recopilación...*, p. 1, IV); *Oficio* de José de Gálvez al Virrey de Nueva España de misna fecha. (Vid. CML. Tomo III, f. 386.)

dido "Para evitar el excesivo No. de Abogados en la Habana y resto de la Ysla de Cuba, y evitar las consecuencias, qe se experimentaban tan funestas al público como indecorosas á la facultad". Para ratificar estas disposiciones el Rey quiso conocer el parecer de los Gobernadores de Cuba y de La Habana: Para éste "no había q[uie]n enseñare en la Universidad bien la theórica, faltan Academias, no hay Colegio, y la práctica es tan viciosa, qe se persuaden los Abogados, qe el vencim[ien]to de los pleitos consiste en multiplicar escritos, artículos, apelaciones, y en producirse con libertad, e impertinencia", de forma que consideraba este desorden "como una de las desgracias, qe más oprimen la felicidad de la Ysla". En la Habana, decía, había 85 Abogados, bastando en su concepto sólo 15 ó 20, con la posibilidad de pasar a otras ciudades y villas el excedente "si hubiere falta en la Ysla verosimil[en]te". Pero el Rey, curiosa decisión, sí bien mantuvo la prohibición de admitir como Abogados a los naturales o vecinos de Cuba, —salvo algunas excepciones— dispuso en cambio, en la *Real Orden de 1789* que "fuesen admitidos p[ar]a ejercer la Abogacía los qe estudiaren en las Universidades de España, y practicaren en sus Tribunales Superiores acreditando con certificación pasada p[o]r el Consejo haver ejercido 6 a[ño]s".[66]

¿Qué impresión pudo haber causado a los Abogados cubanos esta orden que a todas luces beneficiaba únicamente a los Letrados españoles, en menoscabo no sólo de los naturales de Cuba sino de todos los americanos?[67]

Todavía en 1799, cuando se hizo aplicable a la Real Audiencia de Guadalajara la *Real Cédula de 1768*, el medio que encontró el gobierno español para frenar el posible exceso de Abogados no fue otro que el que la misma Cédula dispuso (la pasantía de cuatro años como requisito previo al examen de recepción ante la Audiencia) no obstante las razones expuestas al Rey por Francisco Saavedra, Regente de la Audiencia de Guadalajara en *Carta de 20 de marzo de 1798:* "no siendo capaz de poderse mantener una dozena de Abogados con decencia en esa Ciudad, era excesivo el numero de los qe se recivian por la facilidad con que el Presidente que fue de esa Audiencia Dn. Jacobo Ugarta de Loyola les dispensaba los años de pasantía, examinandose los más con solos dos, otros con uno y alguno con seis meses después del grado de Bachiller."[68]

Nos encontramos pues, al finalizar el siglo XVIII, frente a una política tímida y poco decidida por parte de España respecto de las Reales Audiencias de Guatemala, México y Guadalajara, que contrasta definitivamente

[66] CML. Tomo 116, f. 227.

[67] Por *Real Cédula de 25 de octubre de 1798* dirigida al Gobernador de Cuba, se permitió el ejercicio de la Abogacía a los Letrados de Santo Domingo que se trasladasen a Cuba con la Audiencia, por "provenir esto de una causa accidental no imputable a ellos, aunque sea consig[uien]te el qe se retarde algo mas la reducción apetecida de número. (Vid. CML. Tomo 119, f. 207.)

[68] *Real Cédula firmada en Aranjuez el 18 de mayo de 1789.* (Vid. CML. Tomo 119, f. 303.)

con la actitud tomada en la misma época por lo que toca a España y a Cuba, no obstante que los Regentes de las Audiencias mexicanas se habían dirigido al Rey expresándose casi en idénticos términos en contra de un supuesto exceso en el número de los Abogados existentes en sus respectivos Distritos, y motivando la promulgación de sendas *Cédulas Reales:* El de México consideró que doscentos veintisiete Abogados eran demasiados en su Distrito, y el de Guadalajara que apenas era posible mantener a doce en la Capital del Reino de Nueva Galicia.

Evidentemente, la situación real de los Abogados novohispanos no debió de ser del todo próspera; por esto, al fundarse el *Ilustre y Real Colegio de Abogados de México* en 1760 se tuvieron como razones "el loable piadoso fin de unírse y estrecharse honrosamente [los Letrados], y de socorrer las necesidades de los mismos abogados en los casos de urgencia, y sus familias, de viudad y huerfanos *por la infelicidad y miseria á que suelen quedar reducidos*".[69] Ya hemos visto que para los autores españoles esta miseria era causada por el elevado número de personas que se dedicaban a la profesión, lo que impedía a la mayoría de ellas las posibilidades de una vida medianamente decorosa; y cómo el Regente de la Audiencia de Guadalajara había hecho hincapié en el aspecto económico de la profesión al señalar que no era posible mantener a más de una docena de Letrados en la Ciudad de Guadalajara. Pero si ésta fue su situación económica, ¿cuál fue el sentir popular respecto a los Abogados en la Nueva España? Alzate, el 17 de junio de 1795, incluyó en su *Gazeta de Literatura de México* una *Carta sobre la Profesión de Abogado,* dirigida por un tal J. B. Themistio a la "Sociedad de Amantes del País" del Perú, en la cual el autor trataba de "examinar el principio que ha hecho mirar con horror y desagrado las laboriosas y útiles tareas del foro".[70] El propósito del sabio mexicano al publicar esta *Carta* en México fue demostrar a los mexicanos que los problemas que ellos creían exclusivos de su país no lo eran, sino que, al contrario, el axioma griego de *todo el mundo es País* era cierto: El hombre —decía— a ratos envidia "por lo que oye ó lee, la felicidad aparente de los que habitan en otros Reynos ó Provincias distante del suyo; pero si considerara a fondo como los males físicos se contraponen a los bienes en todo el mundo habitado, se conformaría con su suerte".[71] Uno de estos problemas, que Alzate trató de colocar en su justo lugar e importancia en México, era, nada menos, el de los Abogados.

El autor peruano comenzó su *Carta* señalando el fin de los Abogados:

[69] *Real Cédula de 21 de junio de 1760,* en *Estatutos del Nacional Colegio de Abogados de México. Reformados en el año de 1828, octavo de la independencia nacional, sétimo de la libertad, y quinto de la república.* México, Imprenta del Aguila, dirigida por José Ximeno, 1830. Ed. facsimilar (1958), p. 4.

[70] José Antonio Alzate Ramírez (1733-1799). *Gazeta de Literatura de México.* México, por Don Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1792, tomo III. *Gazeta* correspondiente al 17 de junio de 1795, No. 41, pp. 319 a 323.

[71] Idem., p. 319.

"Descubrir los sutiles artificios de la iniquidad, sostener al pobre y desvalido contra los atentados del rico y poderoso" y realizar la justicia, "glorioso destino acreedor al reconocimiento, la estimación y el aprecio;[72] y pasó a preguntarse por qué se les había llamado "mounstruos preparados para devorar á sus semejantes" y "peste que infesta las Repúblicas, y que sólo se sustentan de la vida y sangre de los miserables". Para él la respuesta era una —idéntica y monótona respuesta—: la abundancia de su número. Consideró que la causa de esta multiplicidad de Letrados había venido siendo, desde el siglo XVI, la falta en el cumplimiento del requisito de estudios necesarios para acceder al Foro; y que las consecuencias de dicha falta de preparación eran "la errada dirección de las causas, el fomento del mal derecho, y la necesidad y miseria de los mismos profesores reducidos por la multitud al estado infeliz".[73] Al final de su *Carta* ofreció escribir una apología de la Abogacía" —"digna de la veneración de los hombres"—, y transcribió unos pésimos versos latinos, y su traducción al castellano, de un poeta y jurisconsulto romano que incidían en el principio encontrado:

"Feliz el arte de abogar sería
"Feliz el Abogado
"Con tal que se daría
"Menos gente a este oficio; nuestro estado
"Más grande fuera entonces y estimado:
"Y no qual hoy de muchos la osadía
"Gente perjudicial nos llamaría".[74]

Lo importante de esta *Carta* no es su contenido —poco novedoso—, sino más bien lo que representó su publicación en la *Gazeta.* El litigante en México declama contra los Abogados, decía Alzate, haciéndonos partícipes de un verdadero sentir popular; pero el Científico de Ozumba se propuso canalizar ese sentir dentro de la normalidad de una situación general que se vivía en otros países, restándole de esta forma la importancia que se le venía dando en la Nueva España para que sus habitantes se conformaran con su suerte: "se verá, decía, que los Americanos Meridionales sufren el mismo tormento".[75]

VI.—LA RECEPCIÓN DE LA ORDEN DE 1802

El siglo XIX va a contemplar en México, al igual que en España, dos etapas; primero, una actitud más decidida por parte del gobierno español con

[72] Idem., p. 322.
[73] Idem., p. 323.
[74] Idem., p. 323.
[75] Idem., p. 319.

el objeto de poner freno al número de Abogados existentes en general en toda América, y después, el predominio de las ideas liberales que destruirán el mayor número de obstáculos al libre ejercicio de la profesión.

La primera etapa va alcanzar su pleno apogeo con la recepción en las Indias de la *Orden* del Marqués de Caballero, de 29 de agosto de 1802. En efecto, el 22 de diciembre de 1802, el Consejo de Indias circuló en las Audiencias de Indias una *Carta Acordada* en la que les pidió le informasen del número de Abogados existentes en sus respectivos Distritos y cuántos podrían permitirse en cada uno, "Con consideración á los principales pueblos qe pueden sufrirlos, y demás qe pareciere á los Tribunales p[ar]a mejor arreglo de este punto", por considerar "las perniciosas consecuencias qe con grave perjuicio del público, buen Go[bier]no y Adm[inistració]n de justicia ocasiona la multitud de Abogados de los Dominios de Yndias".[76]

En las respuestas —¡sorpresivas respuestas!— que a dicha *Carta Acordada* van a dar las Audiencias de México y Guadalajara vamos a encontrar una situación que no podríamos haber sospechado a la luz de todo lo hasta aquí analizado. Si a finales del siglo XVIII las dos Audiencias Novohispanas, a través de sus Regentes, habían motivado la expedición de *Reales Cédulas de 4 de septiembre de 1785 y de 18 de mayo de 1799*, por considerar que eran demasiados los Letrados existentes en sus respectivos Distritos, ahora, en 1806 y 1807, nos encontramos con una actitud totalmente diferente y contraria a la asumida años atrás por dichas Audiencias.

La primera Audiencia de Indias en contestar al Consejo de Indias fue la de Manila —ganándose la felicitación real—, el 20 de noviembre de 1804. En su respuesta informó al Consejo que en todo su Distrito sólo había 10 Abogados, de los cuales dos eran Relatores y uno Agente Fiscal de lo Civil y Criminal, "ocupándose todos en las defensas de los negocios, en asesorar á los Alcaldes Mayores de las Provincias y á los Ordinarios de la Capital; cuyo número, lejos de ser execsibo, es cortísimo, de donde nace el sumo atraso qe se experimenta especialm[en]te en las causas criminales y *aunque había algunos jobenes principiando la carrera enseñaba la experiencia que la mayor parte la abandonaba para dedicrse a la del comercio más ventajosa y menos penosa, pareciéndola que hay necesidad de más letrados para qe puedan despachar los negocios retrasados en todos los tribunales por la falta de estos profesores*". El Consejo, a su vez, le pidió a la Audiencia de Manila que se estuviese a los términos de la *Carta Acordada* y que determinase cuántos Abogados se necesitaban en la Capital y en las principales Provincias, pero sin dudar que el número de tres Letrados era demasiado corto para "el servicio del público en todo su distrito".

El 18 de noviembre de 1805, la Audiencia de Guadalajara rindió su *informe* después de recabar noticias de los Gobernadores Intendentes de su Distrito. A este *informe* se refiere la *Respuesta* del Fiscal del Consejo de Indias de 17 de noviembre de 1806, en los siguientes términos:

[76] CML. Tomo 129, f. 159.

Ha expuesto la Audiencia "que tomadas las noticias necesarias de los Gobernador[e]s Yntendentes, y demás que manifiesta el testimonio del expediente, resulta qe en la Provincia de Zacatecas hay 5 letrados, incluso su teniente asesor residiendo 3 en la Ciudad, uno en la Villa de Xerez, y otro en el r[ea]l del Sombrerete, y que pueden mantenerse hasta 8.

"Que en la de Durango a más del asesor del Govierno, el de la Comandancia g[ene]ral los Prebendados, y el Promotor de la Curia Ec[lesiásti]ca haya 3 abogados en exercicio que residen en la Ciudad sin necesidad de más, pero son precisos uno en Chihuahua y otro en el Parral.

"Que en la del Coahuila no hay alguno, y podrá sostenerse uno en ella, y otro en la Villa del Saltillo; que en el r[ea]l de los Catorce hay 2 que se consideran suficientes y ninguno en Sonora, y Sinaloa, pues los 2 que estan recividos no exercen por ser hombres de caudal, pudiendo mantenerse 3 en Culiacán, el Rosario, y los Alamos.

"Que en la Subdelegación de Aguascalientes hoy 2, y ninguno en las de Zapotlán el grande, la Barca, Lagos, Sayula, Tepic, y Colima, que son las principales de mucha población y de un regular comercio, pudiendo sostenerse uno decentem[en]te en cada una de ellas.

"Que en la Capital de Guadalajara se numeran 31 p[er]o 5 no exercen por impedim[en]to, y 8 son Ec[lesiásti]cos, queando reducidos a 18, cuyo número es corto atenidos los muchos negocios qe ocurren de todas las Provincias de tan basto Reyno especialm[en]te criminales y de infelices cuya defensa turna entre los Abogados p[o]r no haber asalariados de pobres, y siendo pocos no les quedará lugar para los que producen intereses en qe afianzan su subsistencia".

La Audiencia añadio que "*de la falta de Letrados en las Pro[vinci]as resultan no pocos daños y perjuicios a la causa pública, y a los particulares* qe tienen que recurrir á la Capital a buscarlos a mucha costa, y qe consultarles los Jueces foraneos con la demora qe es consiguiente, . . ." y que por todo ésto le "parece que se pueden permitir 4, o 6 Abogados más en la Capital, uno en cada Subdelegación de las qe carecen de él, y los qe proponen los Gobernadores Yntendentes en sus respectivas Provincias, con mucha utilidad de las partes en las causas civiles y con muchísimo menos gravamen, y perjuicio de los reos en las criminales".[78]

[77] CML. Tomo 77, ff. 454 a 456.
[78] Idem.

¡Qué drástico cambio de opinión en tan sólo seis años! ¿Es posible pensar que en este corto lapso habrán cambiado tanto las necesidades de la Audiencia de Guadalajara como para lamentar que sólo se disponía de 18 Letrados en su Capital, cuando en 1799 el lamento fue precisamente porque se consideró que doce Abogados eran más que suficientes? Pensamos que no. Lo que ocurrió, a nuestro parecer, fue que al obligar la *Carta Acordada* a la Audiencia a realizar un estudio profundo de las necesidades de su Distrito, notó cuál era el verdadero estado existente y la *respuesta* tuvo que ajustarse a este estado, que de ningún modo coincidía con la situación descrita y el parecer del Regente Francisco Saavedra de 1798, expuestos seguramente a la ligera y sin el menor conocimiento de las necesidades de su propia Audiencia. Así lo reconoce indirectamente la *Respuesta del Fiscal* de noviembre de 1806 que opinó acordar favorablemente lo solicitado por la Audiencia:

> "Deviéndose creer que la Aud[ienci]a procede con prudente consideración á las circunstancias locales respectivas de que puede tener exactos conocim[ien]tos no se ofrece reparo al qe responde en qe se acceda á lo qe propone".[79]

El Fiscal, en consecuencia, y en virtud de qe la Audiencia de Guadalajara había obrado con estricto cumplimiento a lo dispuesto por la *Carta Acordada,* recomendó que en la Ciudad de Guadalajara hubiera 244 Abogados; uno en cada una de las subdelegaciones siguientes: Zapotlán el Grande, La Barca, Lagos, Sayula, Tepic y Colima; tres más en la provincia de Zacatecas; uno en la Villa de Chihuahua, Real del Parral, Coahuila, Saltillo, Culiacán, Real del Rosario y Real de los Alamos;[80] y sugirió que se expidieran las *Cédulas* respectivas al Presidente y a la Audiencia para que se examinasen a los Abogados necesarios, conforme a lo dispuesto en la *Real Cédula del 18 de Mayo de 1799,* "hasta tanto qe otra cosa se ordene".[81]

En 1799, a una actitud atrevida y decidida por parte de la Audiencia de Guadalajara respondió una tímida e indirecta del gobierno peninsular; mientras que en 1802, cuando éste quiso asumir una posición más audaz se encontró con un verdadero obstáculo por parte de la Audiencia y tuvo que conformarse nuevamente con su tímido remedio de 1799. Lo mismo —al parecer— ocurrió con la Audiencia de México.

Ésta, después de oir al *Ilustre* y *Real Colegio de Abogados,* al Ayuntamiento, a los Intendentes y Subdelegados, manifestó imprecisamente que "en algunas provin[ci]as y jurisdicciones no hay Letrado alguno y [que] podía mantenerse uno, dos, o más y que en las otras hay menos de los

[79] Idem.
[80] Idem.
[81] Idem.

que son menester, atendida la multitud de negocios, y numeroso vecindario".[82] El *Colegio de Abogados* había manifestado que eran 386 los Letrados en todo el Distrito pero que sólo ejercían 240: 123 en la Capital y 87 en los pueblos foráneos,[83] "no haciendolo los demás por ser ec[lesiásti]cos a quienes esta proivido, o por tener comodidades para subsistir";[84] y el Ayuntamiento, que la carrera de Abogado era la única "y de algún provecho en el Reyno para los hijos de buenos padres, siendo muy numerosas las familias de éstos". Por todo esto, la Audiencia mexicana estimó "que no es conven[ien]te *por ahora* disminuir, y reducir a número fixo el de Abogados... de forma que no resultando excesibo el actual, tampoco exi-

[82] CML. Tomo 77, f. 775. No se señala la fecha de la respuesta de la Audiencia, pero con toda seguridad creemos que fue dada en 1806.

[83] Evidente error en las cifras; pudieron haber sido 153 los que ejercieron en la Capital, y 146 los que no ejercían en todo el Distrito, ya sea por tratarse de clérigos o de dedicados a otras actividades.

De la *Lista de los individuos matriculados en el Ilustree y Real Colegio de Abogados de México para el año de 1807,* impresa por D. Mariano de Zúñiga y Ontiveros, se desprenden los siguientes datos:

Abogados matriculados	312
Con domicilio en la Capital	233
Con domicilio en la Provincia	76
Ausentes	3
Clérigos inhabilitados	
En la Capital	38
En la Provincia	16
Total	54
Clérigos habilitados para ejercer	2

A los 54 Clérigos inhabilitados para ejercer la Abogacía deebmos sumar aquellos seglares dedicados a otras actividades, aunque no es posible tratar de alcanzar la cifra de 146 abogados inactivos que nos señala la *Respuesta de la Audiencia* pues tendríamos sólo 163 Abogados en ejercicio quitando los 3 ausentes, lo cual nos parece exagerado. Las dos fuentes difieren notablemente, pero hay que estar preferentemente a la *Lista* de 1807, porque si nos atenemos a la *Respuesta* de 1806, resultaría que en un año se redujo en 74 el número de Abogados matriculados en el *Colegio,* lo cual es falso, puesto que en la *Lista* de 1807 sólo se mencionan 5 Abogados fallecidos de agosto de 1806 a marzo de 1807. Si hemos de pensar en una cifra aproximada de los Abogados en ejercicio en 1807 nos parece probable la de 200, considerando los 54 clérigos inhabilitados, los 3 ausentes y 55 hipotéticos Letrados dedicados a otras actividades.

[84] Por *Real Cédula de 9 de octubre de 1757,* se ordenó que ningún Clérigo pudiera ejercer como Abogado, salvo en la defensa de sus propios pleitos, de las Iglesias donde fueren beneficiados, o de sus padres, de personas á quienes pudieren heredar, o de pobres y miserables. (Vid. Beleña. *Recopilación...,* p. 2 in fine; y CML. Tomo 77, ff. 326 y 327.)

ge en el día providencia de reforma, por faltar el objeto al que esta debía dirigirse"; pero sí pidió que no se admitiese a examen a los que presentasen sólo el título de Bachiller de Cánones.[85]

El Fiscal del Consejo esta vez no confió plenamente en lo dicho por la Audiencia de México como lo hizo en el caso de Guadalajara y en cierta forma en el de Manila. Por toda respuesta, el 20 de febrero de 1807, se limitó escuetamente a sugerir al Consejo que acordara "se conteste a la Aud[ienci]a el recibo y que exprese cuantos abogados podrán permitirse en los términos que se le previno, ó como tenga más arreglado";[86] y es que, a diferencia de la Audiencia de Guadalajara, la de México no se atuvo precisamente a los términos de la *Carta Acordada,* aunque sí es posible notar que llevó a cabo una consulta que le permitió darse cuenta de las verdaderas necesidades imperantes en su Distrito y exponer su parecer al Consejo de Indias con mucho mayor fundamento que con el que lo expuso el Regente don Vicente Herrera en 1784.

Varias conclusiones es posible sacar ya con lo hasta aquí visto. Destaca en primer término la diferencia de condiciones existentes entre los dos mundos —el caso de Manila es más que elocuente al respecto— que imposibilita pensar en problemas idénticos y aplicar absurdamente soluciones iguales. Si en 1785, conforme a la *Lista* presentada por el Regente Herrera, eran 227 los Abogados matriculados en el Colegio mexicano, para 1807 habían aumentado en 85, y sin embargo las actitudes mostradas por el Gobierno y la Audiencia eran radicalmente diferentes: en aquel año, con menos Letrados se pidió su limitación, mientras que veinte años después, habiendo un considerable incremento en su número, no sólo se pidió que no se redujesen los Abogados existentes, sino que aumentasen por necesitarse en algunos lugares. Es un hecho que las medidas indirectas tomadas por el gobierno español a fiies del siglo XVIII no habían dado el resultado deseado y el número de Abogados siguió incrementándose, pero sería absurdo pensar que pasadas dos décadas se quisiera remediar el mal con el mal mismo, máxime cuando en esta época la política frente a los Abogados alcanzó su culminación. Las Audiencias y los Abogados mexicanos se debieron dar muy bien cuenta de esta política y si realmente existía el mal debieron aprovechar esta oportunidad para en definitiva ponerle un remedio que se antojaba efectivo. No fue así; cuando a raíz de la *Carta Acordada de 1802* se llevó a cabo una seria investigación de las necesidades de los Distritos de las Audiencias, se encontró que las actitudes mostradas por los funcionarios novohispanos años atrás no eran del todo justificadas. Quizá estos funcionarios fueron hijos de su siglo, influidos por las ideas y críticas hechas en y para España, que no eran —como se advierte en Alzate— originales de México, ni —como se advierte aquí— aplicables en todo a una Sociedad distinta. No cabe duda que había problemas similares

[85] CML. Tomo 77, f. 775.
[86] Idem.

—lo poco remunerativo de la profesión—, y condiciones parecidas —preferencia hacia la Abogacía por parte de un determinado sector social—, pero en distintas particularidades —en México la clase social con posibilidades de acceso al Foro era mucho menor que en España—, que determinaban que una solución presentada para un problema concreto, al querer trasplantarse a otro no diese el mismo resultado ni tuviese la misma aceptación.[86bis] Es necesario hacer notar también cómo en los *informes* de las Audiencias de Manila, México y Guadalajara, se encuentra la respuesta americana contra la imputación hecha en y desde España contra los Abogados: el número de Abogados no originaba en las Indias un aumento en el número de los pleitos ante los Tribunales; al contrario en los tres Distritos americanos fue precisamente el exceso de pleitos lo que apuró a las Audiencias a solicitar el aumento de Abogados para solucionarlos. Ante este cambio inesperado de opinión de las Audiencias mexicanas, el Fiscal del Consejo de Indias tuvo, en un caso, que ceder ante un rotundo y fundado razonamiento e investigación y, en otro, a continuar con una solución indirecta que sólo podía justificarse ante un problema de calidad pero no de cantidad.[87]

VII —LOS PRIMEROS AÑOS LIBERALES

El principio de la segunda etapa de la polémica en el siglo XIX va a coincidir con el fin del "Antiguo Régimen" y el predominio de las ideas liberales tanto en España como en América; esta etapa se va a prolongar a lo largo del siglo y va a correr paralela con la presencia de la crítica a la profesión del Foro. Pero la crítica ahora sí se va a justificar, pues las ideas liberales, contrarias a todo obstáculo a la libre actividad humana y enemigas de cualquier organismo intermedio entre el pueblo y el gobierno,

[86bis] Otra posible explicación del cambio de parecer de la Audiencia de México quizás lo sea el cambio operado en la figura del *Regente de Audiencia* hacia 1795. Como apunta Soberanes, se pueden notar dos etapas en las características de los individuos que ocuparon este cargo. La primera se caracterizó por la mayor relevancia política del puesto (1776-1795), nombrándose como Regentes más bien a políticos que a juristas; la segunda, al contrario, dio paso a "una disminución de esta relevancia política dando lugar a la figura del regente magistrado exclusivamente", (1795-1821). (Vid. José Luis Soberanes. "El Estatuto del Regente de la Audiencia de México", en *Anuario de Estudios Americanos*, XXXII (1975), Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, pp. 415-446.)

[87] Desgraciadamente no hemos podido encontrar los documentos que pondrían fin a esta historia. No sabemos, pues, si el Consejo expidió las Reales Cédulas que le sugirió su Fiscal en el caso de la Audiencia de Guadalajara; y tampoco si la Real Audiencia de México se atuvo a lo dispuesto en la *Carta Acordada de 1802,* ni cual fue la respuesta definitiva del Consejo de Indias respecto del número de Abogados facultados para ejercer en el Distrito de la Audiencia Mexicana. Importen, mientras tanto, los pareceres y las actitudes de las Audiencias Novohispanas, y quede para otro tiempo el descubrimiento de sus consecuencias finales.

permitirán el ingreso a la Abogacía de un número mayor de Letrados que, en el caso de México, debido al deficiente estado de la educación y a la desastrosa situación por la que pasaron las universidades y colegios, no habrían de lograr de manera alguna la calidad profesional necesaria que desde el siglo anterior se venía buscando para ellos. Los gobiernos mexicanos posteriores a la Independencia se van a ver imposibilitados para resolver un problema que permanecerá a lo largo de todo el siglo debido fundamentalmente a dos razones: la propia filosofía liberal, que impidió limitar la cantidad de los Abogados; y la situación anárquica del país, que evitó mejorar su calidad. La crítica, fundada esta vez, no encontrará ahora eco en el gobierno como lo encontró en el gobierno español durante la última etapa del virreinato. Pero, otra vez, al dado de una crítica sana y justificada, sobrevivieron los ataques directos e injustificados contra la utilidad y dignidad de la Abogacía que desde siglos atrás venían haciéndose y que desde luego levantaron nuevas y airadas protestas por parte de los verdaderos Abogados del XIX mexicano. Esta es la explicación de la *Vindicación* de Rodríguez de San Miguel.

A las causas antes mencionadas hay que agregar, además, la nueva preeminencia que los Abogados van a alcanzar en la Sociedad del siglo XIX, derivada fundamentalmente de la necesidad que la propia Sociedad decimonónica va a tener de la actividad de los Juristas para establecer las bases del Estado Liberal. "Los liberales son hombres de fé en el Derecho", y los Abogados del siglo XIX ampliaron su actividad a campos novedosos y seductores: "se distinguieron en las Cortes con su oratoria fluida, brillaron en el Foro y en la política", "vivieron años de ilusión y de entusiasmos políticos y jurídicos. Había variado su norte y se encontraron protagonistas de un orden nuevo". El "foro y la política eran las grandes estrellas de los Abogados del siglo", porque el siglo XIX fue el siglo de los Abogados y Juristas convertidos en políticos y legisladores: "¡Tiempo de juristas innovadores!"[88] Pero al lado de estos innovadores, subsistió, según Alvarez de Morales, el problema de los muchos y malos Abogados, y tanto España como México padecerían "el exceso de Abogados como un mal endémico a lo largo de todo el siglo".[89]

Después de la recepción de la *Orden* del Marqués de Caballero en la Nueva España y de las respuestas de las Audiencias mexicanas la polémica continuó y en 1812, uno de los principales Abogados mexicanos, Ignacio Antonio López Matoso, consideró necesario traducir y publicar la *Libertad de la Abogacía* del Canciller de Francia, Enrique Francisco d'Aguesseau, sin duda con el propósito de resaltar la dignidad de la profesión.[90] Es Es-

[88] Mariano y José Luis Peset. *La Universidad Española. (Siglos XVIII y XIX). Despotismo Ilustrado y Revolución Liberal,* Madrid, Taurus, 1974, pp. 679-704.

[89] Alvarez de Morales. *Op. cit.*, p. 180.

[90] Ignacio López Matoso (1770-187), originario de la Ciudad de México, seminarista en el Colegio de San Ildefonso, Bachiller en Filosofía y Cánones, miembro del Ilustre y Real Colegio de Abogados de México, Relator de lo Civil en la Real Audiencia de México, inclinado a favor de la Independencia sufrió prisión en Veracruz hasta 1821, siendo "uno de los promovedores que más temió el Superior Gobierno de aquella época"; liberado, continuó en su plaza de Relator hasta que, nombrado Juez de Letras en Veracruz, falleció en Puente del Rey. (Vid. Félix Osores. *Noticias Bio-Bibliográficas de Alumnos distinguidos del Colegio de San Pedro, San Pablo y San Ildefonso de México.* México, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1908, tomo II, p. 43). Escribió, entre otras obras, los *Estatutos del Colegio de Abogados de México nuevamente reformados y añadidos.* México, Imp. de Arizpe, 1804; y la *Exhortación á los habitantes de México sobre la importancia de la Unión estrecha entre españoles y americanos.* México, Imp. de Arizpe, 1810. Tradujo la *Libertad de la Abogacía. Discurso, que con el título de independencia de aquella profesión dixo entre otros que llama recuriales, Enrique Francisco D'Agueseau. Y se traduxo al Castellano por un Abogado de México.* México, en la Oficina de D. Mariano Ontiveros, 1812; y las *Instituciones sobre el Derecho Público, sacadas de las obras del Canciller Enrique Francisco D'Aguesseau.* México, 1813. (Vid. Osores, *op. cit.* Tomo II, p. 43, y José Toribio Medina. *La Imprenta en México.* Santiago de Chile, en Casa del Autor, 1910, tomo VII, pp. 441 y 593.)

Henri Francois d'Aguesseau (1668-1751), Canciller de Francia, político, políglota y escritor. Abogado General en el Parlamento de París, inclinado al Janseísmo, ninguna de sus obras fue condenada por la Inquisición. Escribió: *Instructions á mes enfants; Meditations philosophiques sur l'origine de la Justicia.* Yverdon, 1780, 4 vols.; *Discours et outres ouvrages.* Amsterdam, 1756, 2 vols.; *Discursos pronunciados en el Parlamento de Paris.* Traducidos por D. Joseph de Covarrubias. Madrid, 1781; *Arengas y Discursos del Canciller...* Traducidos del francés por D. Joseph de Alarcón-Torrubia. Madrid, 1804, 2 vols., etc.

paña, invadida la Península por las tropas napoleónicas, se reunieron las Cortes en Cádiz, y el 22 de abril de 1811 decretaron:

> "Que subsistiendo los colegios de Abogados, no tengan número fijo de individuos, y que sea libre la entrada é incorporación en ellos a cuantos abogados lo soliciten; a cuyo fin derogan las Cortes cualesquiera leyes, órdenes, y disposiciones generales y particulares espedidas sobre fijar y reducir el número de los Abogados en todos y cada uno de los colegios de la Nación".[91]

De un tajo se rompió así toda la política borbónica de años atrás, permitiendo la "libre multitud de Abogados", como la llamara Pérez Villamil. El problema de la cantidad de Abogados continuaría, pero el de la calidad se trataría de resolver en España con la Reforma de los planes de estudio de las diferentes universidades, que señalaron de una vez por todas el triunfo del Derecho Patrio sobre el Romano. A partir del fin del Despotismo Ilustrado "La Función de la Universidad se hace más extensa e importante

[91] *Colección de los Decretos y Ordenes de las Cortes de España que se reputan vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos,* México, Imprenta de Galván á cargo de Mariano Arévalo, 1829, p. 8

Este *Decreto* se derogó al retornar al poder Fernando VII y se restableció en el trienio constitucional. En 1823, las Cortes declararon la no obligatoriedad de pertenecer a un Colegio de Abogados para poder ejercer la Abogacía; esta disposición fue posteriormente derogada por Fernando VII y restablecida hasta 1837. (Vid. M. Peset, *La formación...*, pp. 643 y 644.)

en la formación del Abogado y prevaleecrá sobre los restantes requisitos" (examenes, Académias, Colegios).[92]

VIII.—LA POLÉMICA EN LA *SOCIEDAD FLUCTUANTE*

En México, la "guerra de Independencia necesariamente ocasionó un importante cambio en la situación social del jurista; dejó de ser el togado que acudía a las Audiencias con toda la solemnidad de su prestancia profesional, para convertirse en el republicano, hombre de Ley; con la efímera interrupción de la infortunada etapa imperial".[93] Pero este abogado convertido en legislador se encontró con la necesidad de que en muchas materias tenían que aceptar la vigencia de las leyes españolas mientras cumplía su nueva misión; esto explica que el *Decreto de 1811,* promulgado por las Cortes Gaditanas se considerara vigente en la naciente República. Esta, por otro lado, no tenía la suficiente capacidad para conseguir un aumento en la calidad profesional en los Letrados nacionales, lo que provocaría a lo largo del siglo un mundo de Abogados deficientemente preparados, pues si las dos Universidades mexicanas sufrieron los incidentes de la política nacional, surgieron, en cambio, por toda la República, Colegios e Institutos y literarios que sustituyeron en parte la función de las Universidades pero que no mejoraron la calidad de la enseñanza. Dos nuevas disposiciones republicanas iban a contribuir decididamente a alimentar esta situación:

El 4 de diciembre de 1824, el Congreso Constituyente declaró que "Todos los Abogados existentes en la República y los que en lo sucesivo se habilitaren por cualquier Estado podrán abogar en todos los Tribunales de la federación";[94] disposición que por primera vez permitió la "libre circulación de los Abogados" cuyo ejercicio antes se circunscribía dentro de los límites del Distrito de la Audiencia donde se examinaba el aspirante a Letrado. Creemos que la promulgación de este *Decreto* posiblemente condujo a un éxodo de los Abogados a los sitios donde se ventilaba el mayor número de juicios y a los lugares que representaban mejores perspectivas económicas, principalmente a la ciudad de México, elevando el número de los Abogados que ejercían en sus tribunales aunque no pertenecieran a su Colegio.[95]

[92] M. Peset, *La formación...*, p. 632.

[93] Antonio Pérez-Verdía: "Evolución de la Abogacía y su estado actual", Conferencia pronunciada en la Barra Mexicana el 19 de marzo de 1948; en *Conmemoración del XXV Aniversario de su Fundación*, México, Barra Mexicana, 1948, p. 133.

[94] Manuel Dublán y José María Lozano: *Legislación Mexicana...*, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano Hijos, 1876, tomo I, No. 443, p. 746.

[95] En las *Listas de los matriculados en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados* correspondientes a los años de 1842 y 1851, se nota un escaso incremento en su número respecto a los matriculados en 1807. En la primera sólo son 302 los matriculados, de los cuales 81 estaban radicados en Provincia y 20 ausentes de su domicilio en la Ciudad de México, para un total de 221 con domicilio en dicha Ciudad. En la *Lista* de 1851, se encuentran 307 matriculados, de los cuales 78 estaban radicados en Provincia, 37 ausentes de la Ciudad de México, 3 en Europa y uno en los Estados Unidos, para un total de 225 domiciliados en la Capital de la República. En 1807 eran 312 los matriculados. 76 vivían en Provincia y 236 en la Capital. No obstante estas mínimas diferencias no deben hacernos pensar que el número de Abogados no había aumentado en el país, porque para 1842 y 1851 el requisito de la colegiación obligatoria había desaparecido, coexistiendo, por lo mismo, Abogados matriculados y no matriculados Lo único que reflejan estas dos *Listas* es el número de Letrados matriculados. En 1807 solamente los que estaban inscritos en el Colegio podían ejercer, pero en 1842 y 1851 las *Listas* ya no indican el número de Abogados en ejercicio sino únicamente el de los matriculados. (Vid. *Lista Alfabética de los señores empleados e individuos matriculados en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados*, México, Imprenta del Aguila, 1842; *Lista Alfabética y cronológica de los señores Empleados e Individuos matriculados en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.* Año de 1851, México, Imprenta de J. M. Lara.

Nueve años después, el 18 de enero de 1834, Valentín Gómez Farías, en ejercicio del poder ejecutivo y con facultades legislativas conforme a la *Ley del Congreso Federal de 19 de octubre de 1833,* promulgó la *Ley sobre examen de Abogados,* que terminó con los últimos obstáculos para el libre ejercicio de la Abogacía: el examen ante los tribunales y la incorporación al *Colegio de Abogados,* subsistiendo únicamente como requisito previo para el ejercicio profesional el examen presentado ante el establecimiento de jurisprudencia respectivo. Esta ley dispuso en dos artículos lo siguiente:

> "Art. 1.—Se derogan todas las disposiciones expedidas hasta aquí sobre exámenes de Abogados.
>
> "2.—Estos se examinarán en lo sucesivo por sola la junta de profesores del establecimiento de jurisprudencia, presidida por el director, y en defecto suyo por el vice-director, quedando habilitados los que fueren aprobados en estos exámenes para ejercer la abogacía en los tribunales de la Federación".[96]

Entre las disposiciones que derogó la ley anterior estaba la *Ley sobre el tiempo necesario de práctica para examinarse de Abogado,* de 28 de agosto de 1830, promulgada durante la presidencia de don Anastasio Bustamante, y que disponía que el tiempo de práctica necesario en el Distrito Federal para examinarse de Abogado era de tres años completos, "asistiendo diariamente tres horas al estudio de algún abogado y á los ejercicios de la academia de derecho teórico-práctico" que estaba a cargo del *Colegio de Abogados.* La práctica, señalaba el artículo tres de esta Ley, debía justificarse

[96] Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo II, No. 1335, p. 659; *Aurora de la Libertad.* Año 2, No. 193, del 18 de enero de 1834, Puebla, Imprenta del Gobierno del Estado.

"con los certificados de los letrados, á cuyo estudio hayan concurrido los pasantes, y con igual documento de la Academia"; y que sólo el gobierno podía dispensar en seis meses el tiempo establecido de tres años a los que acreditaren "haber cursado con puntualidad la academia y adquirido una instrucción sobresaliente a juicio de la misma, previo un examen particular y extraordinario".[97]

¡Triunfo de los gobiernos sobre las instituciones intermedias; de una nueva época sobre la anterior; de ideales liberales frente a políticas restrictivas!

La *Ley de 1834* marca el final de un línea evolutiva que va desde el control de los Abogados por los Colegios y Tribunales, a la preeminencia de los centros de enseñanza jurídica sobre los organismos que controlaban la cantidad y la calidad de los Abogados. En toda esta línea los gobiernos no perdieron de ningún modo su influencia sobre la Abogacía: antes la habían ejercido a través de los Colegios y Tribunales, ahora lo harían más directamente por medio de los centros de enseñanza. En el caso de México esto es claro. La *Ley del 19 de octubre de 1833,* que otorgó facultades al Gobierno para arreglar la enseñanza pública, se tradujo en la supresión de la Universidad de México,[98] en la creación de una Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales,[99] y en el establecimiento de nuevos centros de Instrucción Pública en el Distrito Federal sujetos al control de esta Dirección General.[100] Después de estas medidas, y una vez controlados los establecimientos de enseñanza del Derecho por el Gobierno, se suprimieron las antiguas facultades de los organismos de control intermedio (Colegios, Academias, y Tribunales) y se dio pleno reconocimiento a las decisiones de los centros de enseñanza, únicos capacitados para comprobar la capacidad de los aspirantes al Foro en lo sucesivo.

Los Abogados de la *Sociedad Fluctuante* debieron resentir y vivir las causas y las consecuencias de todas estas disposiciones. En una época en que el Abogado iba a participar tan activamente en la transformación nacional, ya como legislador, gobernante, periodista, maestro, o en el Foro mismo; dentro de una sociedad en efervescente evolución, donde cualquier idea era debatida, comentada, vituperada o defendida, y más cuando se traducía en ley o en decreto; no es posible pensar que las disposiciones legales que tan personal y hondamente les afectaban no levantasen en su torno grandes polémicas. Algunos de estos hombres vivirían las dos etapas de la polémica, estarían bien conscientes de la profunda transformación operada desde el fin del "Antiguo Régimen" hasta 1834, y serían, en consecuencia, testigos de la continuidad de las viejas críticas a su profesión y del surgimiento de novedosos ataques. Pero una nueva generación de

[97] Dublán y Lozano. *Op. cit.*, tomo II, No. 862, p. 284.
[98] Idem. Tomo II. No. 1263, p. 564.
[99] Idem. Tomo II. No. 1264, p. 564.
[100] Idem. Tomo II. No. 1268, p. 571.

Abogados mexicanos alcanza su plenitud en la primera mitad del siglo XIX, y a ellos, como a sus antecesores, les tocará hacer frente a esas viejas y nuevas críticas que, una vez más, procederán de los mismos juristas o de otros sectores sociales. A los ataques de Otero[101] y del *Gallo Pitagórico*[102] se opondrán las defensas de Rodríguez de San Miguel[103] y de Fernández de San Salvador;[104] y frente a los deseos de algún periódico de reducir el número de establecimientos de enseñanza del Derecho[105] se alzará la di-

[101] Mariano Otero (1817-1850). Abogado. Siguiendo la clasificación de Jovellanos —y según Reyes Heroles, de Sieyes y de B. Constant— clasificó a los Abogados dentro de 900 000 hombres que integraban la clase improductiva de la Sociedad Mexicana hacia 1847. (Vid. *Consideraciones sobre la situación Política y Social de la República Mexicana en el año de 1847,* escrita por "Varios Mexicanos" pero atribuida en gran parte a Otero. *Obras.* Recopilación, selección, comentarios, y estudio preliminar de Jesús Reyes Heroles. México, Porrúa, 1967, tomo I, pp. 95 y 102.

[102] Nombre de la serie de artículos aparecidos en el *Siglo XIX* entre 1842 y 1845, escritos por Juan Bautista Morales (1788-1856), jurista y periodista liberal. Esta obra fue impresa en forma de libro por Ignacio Cumplido en 1845; su propósito no fue exclusivamente atacar a la Abogacía sino los vicios de todas las profesiones y actividades y, en general, a todos los males de la Sociedad de su época, por lo que en élla nos encontramos los defectos de que adolecía la práctica del Foro en su tiempo. (Vid. Juan Bautista Morales. *El Gallo Pitagórico.* México, U.N.A.M., 1940, Biblioteca del Estudiante Universitario. No. 16, pp. 31 y 32.)

[103] En su *Vindicación* trae a colación los pareceres de diversos autores desde la antigüedad hasta los Ilustrados españoles sobre la utilidad y merecimientos de la Abogacía; demuestra tener conocimiento de las obras de Gregorio Mayans, de Juan Francisco de Castro y de Juan Sempere y Guarinos. Contra toda crítica levanta su voz, lo mismo contra el pretendido exceso de Abogados que contra el hecho de que cobrasen por ejercer la Profesión. Destaca que los Abogados han luchado por el orden "y han padecido por él" y que la Abogacía es una *ciencia* "necesaria, útil, honrosa, [y] digna de fomento".

[104] Mariano Darío Fernández de San Salvador. Desconocido Abogado mexicano. No hemos podido encontrar noticias de su vida. En 1843 publicó una *Instituta Mexicana o Alvarez amplificado. Obra elemental de Derecho Patrio formada con la de este autor y con doctrina de otros varios;* impresa en México, en la Imprenta de J. M. Lara. Obra interesantísima que descubre al autor como un buen conocedor de los problemas que aquejaron a la Jurisprudencia y a la Abogacía de su época. En el *Prólogo* del Tomo I, nos dice que piensa que la obra no pase de 6 tomos, pero sólo hemos visto el primero, sin que podamos precisar si salieron a la luz los restantes; aquí mismo nos dice que era Catedrático de Derecho Civil en el *Instituto Literario* del Departamento de Zacatecas desde 1836.

Su intervención en la polémica se encuentra en el *Apéndice,* destinado al "Estudio del Derecho y de la necesidad de saber las leyes", quizás la parte más interesante y original del primer tomo de la obra; en él nos aporta valiosas noticias acerca de la Abogacía. Refiriéndose a élla deseaba que ojalá "a tan noble ejercicio no se dedicasen sino el número indispensable á satisfacer las necesidades de la sociedad en esta parte, y que los que a él se dedican, todos y *solos* se ocuparan de sus funciones y no se las usurparan tantos profanos que sin noción alguna del derecho se encargasen de defensas agenas en perjuicio de los mismos que por su mayor ignorancia se las encomiendan", 197. (Vid., pp. 194 a 262.)

[105] Se trata del *Diario del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.* Se principió a publicar el 10 de febrero de 1835 durante el gobierno centralista de Miguel Barragán (28 de enero de 1835; 27 de febrero de 1836); posteriormente cambió su nombre por

fusión de obras como la *Ciencia del Foro*[106] o de verdaderas apologías de la profesión como la incluída en la *Enciclopedia Española del Siglo Diecinueve*,[107] que constituirán la mejor defensa de quienes consideraron a la Abogacía una digna, importante y noble profesión: "élla tiene que señalar y abrir el sendero, por donde se lancen las masas de la generación que nos van á seguir. ¡Tan grande es su destino, y tanta es asímismo su responsabilidad!"[108]

IX.–EPÍLOGO PROVISIONAL

Los años siguientes, –los años actuales–, han visto la continuidad de una antigua polémica que en el pasado vio surgir ardientes y sinceros críticos que, aceptando los defectos de su profesión, no dudaron nunca en defender lo noble y provechoso que había en su ejercicio. Esos hombres supieron hacerse oír ante cualquier agresión injustificada, pero también tuvieron el valor de reconocer y exhibir ante cualquiera la existencia de muchos malos Abogados. Ellos lucharon, en honor a la Abogacía, por denunciarlos y destruirlos. ¿Podrán hoy los verdaderos Abogados mexicanos emprender y sostener tan valerosa cruzada?

Diario del Gobierno de la República Mexicana. Hacia mediados del año de 35, en el número 145, apareció la editorial que motivó la *Vindicación*. En la *Editorial* se pedía que se redujesen los establecimientos de enseñanza porque: "En otras ocasiones hemos demostrado que una de las causas que en la República fomenta la empleomanía y el aspirantismo, es la multitud de jóvenes que se dedican á las carreras científicas, la Abogacía y la Medicina, con abandono del comercio, las artes y la agricultura", mientras que reduciendo el número de los Colegios "se disminuirá asímismo el de los estudiantes que las cursan con poco fruto, para formar después por falta de trabajos de su profesión el enjambre de pretendientes que rodea al Gobierno, y que está siempre en asecho de los momentos favorables para formar revoluciones que les den ocasiones de medrar". Novedosos ataques venían a ser éstos: ¡los Abogados mexicanos fomentadores de la empleomanía y, por consiguiente, de las revoluciones! (Vid. Rodríguez de San Miguel. *Op. cit.*, p. 1.)

[106] *Ciencia del Foro...*, Fernández de San Salvador incluyó en su *Instituta Mexicana* tres artículos de esta obra: "Elogio e idea general de la profesión del Abogado", "Ciencia del Abogado" y "Cualidades del Abogado", en los que se destacan la importancia, valor y dignidad de la profesión.

[107] *ó Biblioteca completa de Ciencias, Literatura, Oficios, etc.* En el tomo I se incluyó el artículo Abogacía (pp. 257-277), firmado por Joaquín Francisco Pacheco, encargado de la sección de Legislación. Este artículo, según nos informa Fernández de San Salvador, fue incluido en los números 16, 17 y 18 del periódico mexicano *El Estandarte Nacional*. (Vid. *Instituta Mexicana*, tomo I, p. 261.)

[108] *Encielopedia Española del Siglo...*, tomo I, p. 276.

LOS PLANES PARCIALES EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DEL DISTRITO FEDERAL

VÍCTOR MANUEL MONTOYA RIVERO

FRANCISCO JOSÉ IBÁÑEZ RIVERO

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Necesidad de un sistema de planeación; 3. Objeto del Plan General; 4. El Plan General y los planes parciales; 5. Jerarquía jurídica de los planes parciales; 6. Contenido de los planes parciales; 7. Naturaleza jurídica de los planes parciales; 8. Efectos de los planes parciales; 9. Procedimiento de elaboración, modificación o cancelación de los planes parciales; 10. Procedimientos de realización de los planes parciales; 11. Procedimiento del recurso de inconformidad; 12. Conclusiones.

ABREVIATURAS:

CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LGAH:	Ley General de Asentamientos Humanos
LDU:	Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal
RPP:	Reglamento de Planes Parciales
RZ:	Reglamento de Zonificación
LODDF:	Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal
DO:	Diario Oficial de la Federación
GO:	Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal

1. *Introducción*

Con el objeto de abocarnos al tratamiento del tema que corresponde a este artículo, es necesario previamente ubicarnos dentro del Derecho urbanístico.

Al respecto, cabe observar que el Derecho urbanístico tiene por objeto regular las relaciones humanas con motivo del aprovechamiento del espacio; y constituye, como lo señala García de Enterría, una respuesta

a las dos razones estructurales del urbanismo, sobre las cuales se va a informar esta nueva rama del derecho. Las razones citadas son que "...el urbanismo es un fenómeno colectivo que, por una parte, impone ciertos métodos públicos de actuación por parte de las organizaciones políticas y, por la otra, incide sobre las situaciones jurídicas de los ciudadanos..."[1]

De lo anterior se desprende que el Derecho urbanístico, al ser una respuesta jurídica da la diversa y cambiante problemática urbana y reflejar el carácter complejo y dinámico del fenómeno regulado por éste, presenta al jurista la necesidad imperiosa de integrar, de una manera sistemática, todas las disposiciones que lo constituyan, con objeto de poder estudiar y aplicar adecuadamente las determinaciones contenidas en los múltiples ordenamientos que regulan esta materia tan importante.

Eso nos hizo buscar un principio que nos permitiera llevar a cabo la sistematización mencionada, y después, de un estudio acucioso, nos adherimos a la teoría estructural del Derecho urbanístico creada por Andrés Alarcón Segovia, quien contó para ello con la colaboración de uno de nosotros –Francisco José Ibáñez Rivero–.

En esta teoría, que modificamos posteriormente, las normas del referido derecho se agrupan en siete grandes rubros: planeación, régimen del suelo, control, fomento y servicios, organización, tributación y procedimiento, todos ellos interrelacionados por medio del principio de correlación normativa, que determina que "...las normas deben estar íntimamente correlacionadas a fin de que la acción prevista por una de ellas encuentre así mismo, una acción complementaria prevista en las otras..."[2]

De las normas a que se refiere el párrafo anterior, las principales son las de planeación y las de régimen del suelo, y son las que regulan el sistema, la naturaleza el contenido, etcétera, de los actos de planeación; las comprendidas en los mismos actos de planeación y en los estándares y prohibiciones; así como las que corresponden al régimen del suelo citado. Estas normas son la piedra angular del Derecho urbanístico y están profundamente ligadas con la planificación o planeación, por la que entendemos la determinación de unos fines y la selección de los medios para lograrlos.

Al respecto es aplicable lo que afirma J. Agustín Ortiz Pinchetti, en relación con la planeación socioeconómica: "El fin de la planeación es el desarrollo... acelerado, equitativo y equilibrado. Afecta a toda la administración pública... y a la sociedad por entero..."[3]

[1] García de Enterría, Eduardo y Luciano Parejo, Alfonso. *Lecciones de Derecho Urbanístico,* Editorial Civitas, Madrid, 1979, volumen 1 p. 49.

[2] Alarcón Segovia, Andrés. "En busca de un derecho integral para los asentamientos humanos", p. 126. INDECO edita, México, septiembre de 1976.

[3] Ortiz Pinchetti, José Agustín. "Aspectos jurídicos de la planeación económica y social" en *Revista de Investigaciones Jurídicas,* Escuela Libre de Derecho, México, año 3, núm. 3, 1979, p. 170.

De acuerdo con los principios expuestos, haremos a continuación el análisis de los planes parciales en el contexto del sistema de planeación.

2. *Necesidad de un sistema de planeación*

En virtud de la gran complejidad del fenómeno urbano, no es posible hacer la planeación del mismo con un solo instrumento, sino por el contrario, se requiere de un sistema de actos de planeación que sea armónico y coherente.

De ahí que tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal prevean la constitución de sistemas de planeación integrados por distintos planes, desde diversas perspectivas territoriales –el primero– y territoriales y sectoriales –el segundo.

El sistema nacional se fundamenta en en el artículo 4 y en el capítulo IV de la LGAH; y el sistema del Distrito Federal en los artículos 14 a 18, 41, 45 a 50, 57, 69, 79 y 84 de la LDU.

El sistema nacional de planeación de los asentamientos humanos está integrado por cuatro tipos de planes: el nacional, los estatales, los municipales y los de ordenación de zonas conurbadas; por los decretos de fundación de centros de población, y por las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos.

El sistema de planeación del desarrollo urbano del Distrito Federal está integrado por el Plan Director, que se compone de: el Plan General, los planes parciales, los sistemas de evaluación y revisión de los planes y las declaratorias de zonificación primaria –espacios urbanizados, áreas dedicadas al mejoramiento, áreas dedicadas a la conservación y reservas territoriales– y zonificación secundaria –usos y destinos–, así como con el conjunto de reglamentos y normas técnicas o disposiciones relativos al ordenamiento de los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y mejora en el funcionamiento y organización de los espacios urbanizados –LDU, artículo 14.

Sin embargo, no estamos de acuerdo con tal interpretación, en virtud de que, según la Constitución, la facultad reglamentaria no corresponde sino al Presidente de la República –artículo 89, fracción I–. Estimamos, por otra parte, que el Plan Director y los reglamentos que se expidan en materia de desarrollo urbano deben ser aprobados por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en virtud de que, como lo exponemos en este ensayo, al tratar de la naturaleza jurídica de los planes, éstos son en alguna medida materialmente legislativos.

d) El Plan General del Distrito Federal, que es donde se determinan los objetivos, estrategias, procedimientos y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazos que regirán el funcionamiento y desarrollo urbano del Distrito Federal, condicionados al bienestar socioeconómico de-

pendiente de él –LDU, artículo 18, fracción I–. El mismo fue aprobado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal –G.O. del 15 de marzo de 1980.

e) Los planes parciales que resulten necesarios y cuyo fin sea la realización de alguno o varios de los objetivos del Plan Director –LDU, artículo 18, fracción II–. A la fecha no existe ningún plan parcial aprobado.

f) Las declaratorias de zonificación primaria.

g) Las declaratorias de zonificación secundaria.

Las declaratorias citadas aún no han sido expedidas.

Estos actos de planeación son los que integran el sistema de planeación de los asentamientos humanos vigentes en el Distrito Federal.

De acuerdo con los sistemas mencionados, los actos de planeación que deben regular el desarrollo urbano del Distrito Federal son:

a) El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que debe señalar las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opciones para su más oportuna realización –LGAH, artículo 11–. Esta fue aprobada por decreto presidencial, D.O. del 21 de mayo de 1978.

b) El Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro, que es el instrumento en que se debe plasmar la planeación y regulación, que para el desarrollo de los centros de población en dicha zona hagan de manera conjunta y coordinada la Federación, los estados federados y los municipios que se encuentren dentro del territorio de la misma. Este plan no ha sido aprobado a la fecha.

c) Los reglamentos, que según la LDU –artículo 14– también forman parte del Plan Director. A este respecto cabe observar que conforme al artículo 13 de la ley "la planeación del desarrollo urbano del territorio estará a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal... Las facultades que concede este artículo al Jefe del Departamento del Distrito Federal podrán ser delegadas a la Dirección General de Planificación del propio Departamento".

Conforme al precepto transcrito pareciera que el Jefe del Departamento del Distrito Federal tiene la facultad reglamentaria para expedir dichos reglamentos, puesto que a él compete la planeación del desarrollo urbano en el territorio del Distrito Federal, y éstos forman parte, según el artículo 14, del Plan Director para el Desarrollo Urbano.

3. *Objeto del Plan General*

Este Plan tiene por objeto llevar a cabo el ordenamiento coherente y sistemático de todo el territorio del Distrito Federal y señalar el marco fundamental que deberá regir el desarrollo urbano de dicho Distrito.

Analizando cuál es el propósito del Plan General antes mencionado, según la fracción I del artículo 18 de la LDU, llegamos a la conclusión de que éste debe comprender lo siguiente:

a) La determinación de los objetivos a los que se orientará el desarrollo urbano del Distrito Federal, es decir, las finalidades del desarrollo urbano de dicho Distrito.

Estos deben encaminarse a los tres grandes fines que en esta materia señala el artículo 27 de la CPEUM, y que son:

I. Hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

II. Lograr el desarrollo equilibrado del país.

III. Lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior está desarrollado en los artículos 3 de la LGAH y 3 de la LDU.

En este sentido, el Plan General señala como objetivos:

"Ordenar y regular el crecimiento y desarrollo del área urbana del Distrito Federal, para lograr una distribución equilibrada de las actividades económicas y de la población.

"Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado del Distrito Federal, para lograr una mejor distribución de los componentes de su estructura urbanas.

"Propiciar las condiciones favorables para que la población del Distrito Federal tenga acceso a los beneficios del desarrollo urbano, en materia de suelo urbano, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

"Conservar, mejorar y aprovechar el medio ambiente del Distrito Federal, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población".[4]

Encaminados al cumplimiento de lo anterior, que es acorde con lo determinado en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en relación con el desarrollo urbano general del país, se establecieron en el plan diversas políticas generales, que son los lineamientos que deben orientar el carácter del futuro desarrollo del Distrito Federal.

Estas políticas deberán estar profundamente vinculadas con las declaratorias de zonificación primaria y tienen por objeto establecer las orientaciones respecto al crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población en el referido Distrito.

b) Las estrategias, que se encaminarán a la realización de los objetivos y que consisten en "definir, diseñar, evaluar y seleccionar los cami-

[4] *Plan General del Distrito Federal. Nivel Normativo*, p. 640.

nos y medios alternativos convenientes para alcanzar los objetivos predeterminados...".[5]

c) Los procedimientos del Plan General, es decir, la secuencia de las actividades que deben realizarse a fin de cumplir con los objetivos y estrategias anteriormente mencionados.

d) Los programas fundamentales a corto, mediano y largo plazo.

Esta programación busca ordenar en el tiempo el desarrollo de las actividades previstas en la planeación; sin embargo, no existe un criterio unívoco que permita definirla.

Así, por ejemplo, Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros la entienden como el ordenar la previsión del desarrollo de los planes;[6] Jiménez Castro dice que puede referirse a periodos de realización o a prioridades de actuación y de recursos;[7] Alfonso Ponce Robles define los programas como aquellos planes en los que no solamente se fijan los objetivos y la secuencia de operaciones sino principalmente el tiempo requerido para realizar cada una de sus partes,[8] y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas los concibe como las formas de determinar los medios adecuados para alcanzar los objetivos previstos en los planes.[9] Por otra parte, algunos autores niegan la diferencia entre planeación y programación, como es el caso de Adolfo Carretero Pérez, quien dice que entre ambos términos la diferencia es puramente verbal y que los mismos vienen a ser sensiblemente iguales.[10]

Lo anterior debe referirse al contenido del Plan Director señalado en el artículo 15 de la LDU, al que se hará mención posteriormente al referirnos al contenido de los planes parciales.

Por último, es pertinente aclarar cuál es la función del Plan General en el proceso de planeación, para lo que podemos citar la tesis de Testa, a la que nosotros nos adherimos, que dice: el Plan General "...contiene la enunciación de los criterios directivos de máxima exigencia a ser obedecidos en la sistematización de los distritos existentes, en la construcción de otros barrios nuevos, atendiendo a las necesidades actuales y a

[5] *Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Nivel Normativo*, p. 29.

[6] García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique. *Derecho Administrtivo*, Editorial EISA, Madrid, 1968, tomo I, p. 273.

[7] Jiménez Castro. *Introducción a la teoría administrativa*. México, 1963, p. 128, *cit.* por García Oviedo, Carlos. *op. cit.*, tomo I, p. 273.

[8] Ponce Robles, Alfonso. *Administración de empresas. Teoría y práctica*. México, 1973, primera parte, p. 165.

[9] S.A.H.O.P. *Guía para la elaboración de planes estatales de desarrollo urbano*, México, 1978, p. 25.

[10] Carretero Pérez, Adolfo. "Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo", en la *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, enero-febrero de 1970, p. 88.

aquellas previsibles del futuro. El Plan sirve para determinar la dirección general vigente para la transformación y el desarrollo de los núcleos de construcción urbana, asegurando la coordinación de todas las obras en su caso necesarias".[11]

4. *El Plan General y los planes parciales*

Para concebir las relaciones existentes entre el Plan General General y los planes parciales –dado que el objeto de éstos es desarrollar lo que el primero de ellos disponga– existen dos enfoques:

a) En virtud de que el Plan General y los parciales no son documentos autónomos sino que forman parte del Plan Director del Distrito Federal, como se desprende el artículo 18 de la LDU, se puede concebir a los dos tipos de planes como integrantes de un solo proceso de planeación, en el que el primero va a determinar el marco general del desarrollo urbano del Distrito Federal y los segundos van a desarrollar lo contenido en dicho marco, a fin de que sea aplicable a la realidad urbanística concreta, es decir, se encargarán de desarrollar el Plan General. En este último caso, le Plan General no sería aplicable directamente sino por conducto de los planes parciales, que son los que producirían los efectos sobre gobernantes y gobernados.

b) El segundo enfoque, que es al que nosotros nos adherimos concibe a los dos tipos de planes como normas obligatorias, con un rango jerárquico distinto, donde el primero de ellos determinaría la ordenación general del desarrollo urbano del Distrito Federal y los segundos la desarrollarían, quedando subordinados a aquél. Es decir, ambos serían obligatorios para gobernantes y gobernados, pero tendrían un grado diferente de precisión.

Según lo expuesto al principio de este punto, al Plan General corresponde como su mismo nombre lo indica, determinar la ordenación del territorio del Distrito Federal; en tanto que a los planes parciales compete desarrollar las disposiciones contenidas en el Plan General, con el obj;eto de contribuir al cumplimiento de uno o varios de los objetivos señalados en el mismo.

Los planes parciales constituyen un instrumento primordial para ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, de tal manera que no podrían concebirse de manera aislada del Plan General, pues serían inoperantes.

Por otra parte, tampoco es posible comprender la existencia de un plan parcial que no esté encaminado al cumplimiento del Plan General, dado que, según lo determina la fracción segunda del artículo 18 de la LDU,

[11] Testa. *Disciplina urbanística. Milano, Giuffre*, 1961, pp. 67-78, *cit.* por Spantigatti, Federico. Madrid, 1973, p. 119.

los planes parciales deben implementar uno o varios de los objetivos del Plan General.

Nos adherimos a la opinión sustentada por García de Enterría en el sentido de que "en el proceso de desarrollo y concreción sucesiva de la ordenación urbanística a partir del marco legal en que consiste el sistema de planeamiento urbanístico, el Plan Parcial signifca su culminación, ocupando el último escalón del mismo, a partir del cual comienza ya la fase de ejecución de la urbanización",[12] con la salvedad de que, en lo que se refiere a la legislación urbanística del Distrito Federal, este último escalón debe perfeccionarse por medio de las declaratorias de zonificación primaria y secundaria, que son los instrumentos que hacen obligatorio al Plan respecto a los gobernados.

Los planes parciales tienen también una enorme importancia en lo que se refiere al desarrollo urbano, en virtud de que las autoridades deben sujetarse exclusivamente a lo que la ley les permita; y si en la LDU se dispone que el desarrollo urbano deberá regularse por el Plan General, que éste será desarrollado por los planes parciales y que ambos se perfeccionarán por las declaratorias de zonificación correspondientes, la autoridad administrativa para ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal no puede hacerlo al margen de estos actos de planeación, pues, en ese caso, estaría violando la garantía de legalidad consagrada por los artículos 14 y 16 constitucionales.

En el Distrito Federal el enfoque es semejante al tratamiento que en España se da al suelo urbanizable programado y al no programado; al respecto existe una relación íntima entre los dos tipos de planes, entre los que hay, como lo afirma García Enterría, una relación dialéctica.[13]

El criterio que se expone en los párrafos anteriores es el que inspira a la LDU, como podemos deducir nosotros de las siguientes consideraciones:

a) Al determinar la fracción primera del artículo 18 de la LDU el contenido del Plan General, parece que el mismo tiene por objeto establecer el marco de la ordenación del desarrollo urbano de dicho Distrito, dejando a los planes parciales la regulación específica y la aplicación de las modalidades a la propiedad impuestas por la legislatura.

b) La LDU establece el recurso de inconformidad solamente en contra de los planes parciales, de lo que desprendemos que el espíritu del legislador es que sólo éstos afecten los derechos de los gobernados. Si esto no fuera así, y el legislador previera que el Plan General y otras disposiciones del Plan Director también lo hicieran, esta ley sería por ende violatoria de la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de nuestra ley fundamental, si los planes deben ser materialmente administrativos, éstos deben respetar dicha garantía; y si no lo son, no debe

[12] García de Enterría, Eduardo. *Et al., op. cit.*, vol., I, p. 268.
[13] *Ibid.*, p. 270.

aprobarlos el Jefe del Departamento del Distrito Federal, pues como más adelante se verá éste no tiene facultad reglamentaria.

c) Es pertinente observar también que no se cumple con la disposición contenida en el artículo 6 de la LGAH, en el sentido de que debe participar la comunidad, por conducto de sus organismos representativos legalmente constituidos, en la elaboración de los planes de desarrollo urbano, dado que no se establece dicha participación en el procedimiento de elaboración del Plan General —LDU, artículos 21 y 22.

De lo expuesto anteriormente puede concluirse que existe una profunda vinculación entre el Plan General y los planes parciales que estos últimos tienen por objeto desarrollar. A mayor abundamiento, citamos a García de Enterría que dice que "...puede definirse el Plan Parcial como el instrumento de ordenación integral y a nivel de detalle del territorio, de carácter derivado y ejecutivo e inserto en el sistema legal de planeamiento en el subsistema municipal, con el que culmina el proceso de planificación urbanística y que constituye presupuesto necesario (salvo en el suelo urbano, donde su función es asumida directamente por el Plan General) para llevar a la práctica las determinaciones de planeamiento".[14]

Según el sistema que para la planeación establece nuestra legislación, los planes parciales tienen la función de llevar hasta el último detalle lo planeado, por lo que estimamos aplicable la anterior definición, siendo también acordes a nuestro derecho las demás características que da el autor citado respecto de tal clase de planes.

5. *Jerarquía jurídica de los planes parciales*

El problema de la jerarquía jurídica necesariamente incide en la posibilidad de lograr una planeación sistematizada y coherente, ya que si se considera que los diversos actos de planeación son obligatorios y tienen el mismo ámbito material de validez —el desarrollo urbano— necesariamente debe corresponderles una jerarquía entre ellos, como acontece con el resto de las disposiciones del universo jurídico vigente.

La planeación debe obedecer a acciones sistemáticas de la administración pública que se dirijan a alcanzar objetivos determinados. No deben existir contradicciones entre los diversos actos jurídicos de planeación que rigen la misma materia desde distintos ámbitos territoriales o sectoriales, y, en caso de que éstas se presenten, deben existir elementos que permitan determinar la primacía de alguno de ellos, de acuerdo con su ubicación en el orden jerárquico.

Al respecto existe un principio teórico general que debe regir en cuanto

[14] *Ibid.*, p. 270.

a la jerarquía de los planes. De acuerdo con él. los planes que tengan un ámbito territorial más amplio y, por lo tanto, un contenido más general señalarán los lineamientos fundamentales que deben respetar los planes cuyo ámbito territorial de validez es más reducido; y entre los planes que tengan el mismo ámbito especial, los sectoriales deben estar subordinados a los generales.

En relación con lo expuesto en el párrafo anterior, cabe observar que los planes parciales pueden regular los diversos aspectos de un área del territorio del Distrito Federal –teniendo por lo tanto un carácter territorial– o referirse a un aspecto específico de la planeación –siendo por lo tanto sectoriales.

En el Derecho urbanístico del Distrito Federal, sin embargo, no se establece de una manera expresa la jerarquía de los actos de planeación, sin embargo, ésta puede desprenderse en atención a las siguientes consideraciones:

a) El Plan Nacional de Desarrollo Urbano se subordina a las bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social, según lo determina el artículo 2 del Decreto Presidencial por el cual éste fue aprobado.

b) El Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro debe subordinarse a las líneas generales del desarrollo urbano y a las diversas opciones que, para su más oportuna realización, ha determinado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.

No debe perderse de vista que la planeación urbanística es obligatoria para la administración pública federal y que las dependencias y entidades de ésta deben proveer en la esfera de sus respectivas competencias al cumplimiento de los planes correspondientes y a la exacta observancia de la planeación urbana –LGAH, artículo 5 y 9, fracción V–. Es obvio que no se cumpliría con dicha obligación si el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada u otro plan de jerarquía inferior contradijera los planteamientos contenidos en el Plan Nacional, ya que la administración pública de la Federación, la de los estados federados y de los municipios, la Comisión de Conurbación que elabora el proyecto del plan y el Presidente de la República que lo aprueba están obligados a dicha estricta observancia.

Por otra parte, fue intención del legislador crear un sistema armónico y coherente, como se desprende del dictamen que emitieron respecto al proyecto de Ley General de Asentamientos Humanos las Comisiones Unidas de la Planeación del Desarrollo Económico y Social, Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Gobernación de la Cámara de Diputados; en el que se señala que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos "se llevarán a cabo como lo establece el artículo 4 en un Plan Nacional, planes

estatales, municipales y planes de ordenación de las zonas conurbadas..." y que no debe descuidarse "...la idea de que entre los planes Nacional, locales y municipales haya una coordinación adecuada a fin de pue éstos sean congruentes...", lo cual implica, en lo que se refiere al Plan Nacional, que para ser eficaz éste tenga una jerarquía superior, dado que si esto no sucede sería muy difícil establecer la coordinación mencionada.

c) El Plan Director del Distrito Federal, del cual forman parte los planes parciales en los términos del artículo 18. fracción I, de la LDU, se subordina al Plan de Ordenación de la Zona Conurbada.

Hacemos esta afirmación en virtud de las siguientes consideraciones:

En el caso de que se dé un fenómeno de conurbación, es decir, en los términos de la fracción V del artículo 115 constitucional, "cuando dos o más centros urbanos... formen o tiendan a formar una continuidad geográfica...", la planeación o regulación de dichos centros, en el caso de que correspondan a dos o más entidades federativas, se hará de manera conjunta y coordinada por la Federación, los estados federados y los municipios dentro de cuya circunscripción territorial estén ubicados los centros de población y su área de influencia. Esta planeación y regulación se hará de acuerdo a la ley federal de la materia –Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley General determina al respecto, en su capítulo III, que la planeación y regulación de la zona respectiva –zona conurbada– se hará conjunta y coordinadamente por los tres niveles de gobierno; esto se aplica a toda la planeación y regulación de los asentamientos humanos y no sólo a una parte de ella, por lo cual, cuando la ley nos distingue no es lícito al jurista distinguir.

Por lo anterior, en las zonas conurbadas, como es el caso del Distrito Federal, no puede llevarse a cabo una planeación y regulación de los asntamientos humanos aislada que difiera a la hecha de manera conjunta y coordinada; si ésta se da, para que sea válida, debe incorporarse al Plan de Ordenación o transcribir exactamente lo que el Plan de Ordenación determine.

Para ello bastaría simplemente que la Comisión de Conurbación del Centro, en una de sus sesiones, incorporara cualquier acto de planeación del Distrito Federal al Plan de Ordenación y que el Presidente de la República aprobara dicha incorporación mediante el decreto correspondiente.

d) Dentro del Plan Director es obvio que los planes parciales deben subordinarse al General, según lo determina la fracción II del artículo

18 de la LDU, ya que aquéllos tienen por objeto desarrollar uno o varios de los objetivos del Plan General y esto implica una subordinación a los mismos.

e) A los planes parciales deben subordinarse las declaratorias de zonificación primaria o secundaria que los perfeccionen, ya que a la luz de una interpretación sistemática del capítulo IV de la LGAH y de las disposiciones aplicables de la LDU y del RZ puede aducirse que el objeto de estas declaratorias es perfeccionar diversos planes, entre los que se encuentran los planes parciales, en lo que se refiere a su incidencia sobre el suelo, como se analizará posteriormente al tratar del perfeccionamiento de los planes parciales por medio de las declaratorias de zonificación.

f) Los actos administrativos urbanísticos que se lleven a cabo deben ajustarse a lo que dispongan los planes y declaratorias, como puede desprenderse de los artículos 43 y 46 de la LGAH y 11, 20, 28, 29, 36 y demás aplicables de la LDU.

g) Respecto a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho sobre bienes inmuebles, éstos serán determinados por las modalidades que, establecidas por la legislatura, sean impuestas por conducto de los planes y perfeccionadas por medio de las declaratorias de zonificación o por las limitaciones que mediante indemnización imponga el Ejecutivo a los derechos de propiedad y los gobernados. Esto lo analizaremos posteriormente al tratar de los efectos de los planes.

6. *Contenido de los planes parciales*

Entre las disposiciones de la LDU y del RPP podemos distinguir dos tipos de contenido de los planes parciales, a saber: un contenido formal o documental y un contenido material o sustantivo.

a) Contenido formal o documental

El artículo 26 de la LDU establece el que hemos denominado contenido formal o documental de los planes parciales. El precepto se refiere a los proyectos de planes parciales, pero estimamos que el contenido formal o documental de los proyectos de planes parciales debe ser exactamente igual al de los planes parciales definitivos que se aprueben, conforme lo establece el artículo 27 del mismo ordenamiento.

Sin embargo, es conveniente observar que en el RPP, artículo 6, se habla del anteproyecto de plan parcial, pero es pertinente aclarar que lo que deben contener éstos, según este artículo, es más amplio que lo señalado en el artículo 26 ya citado de la LDU.

En estas circunstancias, consideramos que el contenido formal de los planes parciales es el siguiente:

I. Memoria descriptiva, que incluya, de acuerdo con lo que dispone el RPP en el artículo 6, fracción I, II y III, las obras equipos, instalaciones y servicios que se proponga se ejecuten, utilicen, modifiquen u organicen; las razones por las cuales el anteproyecto se integra a los fines u objetivos del Plan General aprobado, y el anteproyecto arquitectónico y estructural, en su caso, que cubra los aspectos generales de las mismas.

Lo anterior no quiere decir que en todo plan parcial se deba llegar al detalle de anteproyecto arquitectónico y estructural, puesto que esto implica un nivel que sólo se logrará para obras o proyectos concretos.

Respecto de esta memoria de los planes parciales, es pertinente señalar que el documento en que se contenga puede organizarse con la estructura formal que para los planes directores de centros de población ha establecido, en forma pragmática, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; estructura que ha plasmado también la Dirección General de Planificación del Departamento del Distrito Federal en la guía para la presentación de los planes parciales de desarrollo urbano de las delegaciones y que fue tomada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Dicha estructura formal es la siguiente:

– Nivel Normativo
– Nivel Estratégico
– Corresponsabilidad Sectorial
– Nivel Instrumental

II. La documentación de caráter técnico, dentro de la que obviamente se encuentran los estudios sobre la mejor utilización de los recursos materiales, humanos y técnicos disponibles en la zona para la realización del proyecto –RPP, artículo 6, fracción VI–; los resultados previsibles que se obtendrán con la ejecución del proyecto en beneficio del Distrito Federal y de sus habitantes –RPP, artículo 6, fracción VII–; las características y condiciones del espacio urbano y de la zona circundante –RPP, artículo 6o. fracción IX–.

También estimamos que dentro de la documentación referida pueden incluirse los planes que representan gráficamente los distintos elementos del plan parcial de que se trate.

III. Los plazos máximos de iniciación y término de las etapas de realización en que deben cumplirse, lo que coincide con lo dispuesto por la fracción V del artículo 6 del RPP.

IV. La fecha de revisión de los planes parciales, que debe incluirse en el decreto o acuerdo aprobatorio de los mismos.

V. La documentación necesaria para que la Comisión de Operación Económica rinda el dictamen correspondiente. Al respecto los anteproyectos de planes parciales deberán contener el antepresupuesto de la proposición de que se trate, así como los estudios económicos y financieros preliminares, cuando por las características del anteproyecto se requieran –RPP, artículo 6, fracción VIII–.

VI. La relación de predios afectados, lo que coincide con lo dispuesto por las fracciones IX y XI del artículo 6 del RPP.

VII. La relación del área de influencia del Plan para efectos impositivos y la solicitud de modificación o cancelación.

VIII. La indicación del plazo para que los afectados presenten sus inconformidades.

b) Contenido material o sustantivo.

Los planes parciales que se aprueban conforme a las disposiciones establecidas en la LDU y en sus reglamentos, desde el punto de vista material, deben contener fundamentalmente las medidas necesarias para realizar alguno o varios de los objetivos del Plan Director, tal como se señala la fracción II del artículo 18 de la LDU. Al respecto es pertinente mencionar que, aunque la fracción II comentada se refiere a los objetivos del Plan Director, éstos se establecen en el Plan General del Plan Director, tal como lo dispone la fracción I del mismo precepto.

Ahora bien, para tener una idea completa de cuáles deben ser los objetivos o determinaciones que los planes parciales deben implementar, resulta conveniente citar aquí lo dispuesto por el artículo 15 de la LDU, respecto del contenido del Plan Director. Dicho precepto dispone lo siguiente:

"El Plan Director contendrá:

"I. Las determinaciones relativas a:

"*a)* Los destinos, usos y reservas del territorio y del espacio, para cuyo efecto se dividirá el territorio del Distrito Federal en zonas, de acuerdo con sus características, destino de los predios y condiciones ambientales;

"*b)* Las políticas y procedimientos que eviten la concentración de la propiedad inmueble, para que ésta pueda cumplir con su función social;

"*c)* Las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de viviendas;

"*d)* Los derechos de vía y de establecimiento correspondientes a los servicios públicos;

"*e)* Los espacios destinados a las vías públicas y las especificaciones y normas técnicas relativas a su diseño, operación y modificación;

"*f)* Las características de los sistemas de transporte de pasajeros y de carga que se utilicen en las vías públicas;

"*g)* Las zonas, edificaciones o elementos que formen el patrimonio cultural urbano, para preservarlo y asignarle un uso conveniente;

"*h)* Las zonas y edificaciones que deben ser mejoradas;

"*i)* Las características y normas técnicas a que deban sujetarse las construcciones privadas y públicas, a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento y mejoramiento estético;

"*j)* Las características y normas técnicas de la construcción y distribución de infraestructura, servicios y equipos urbanos;

"*k)* Las características y especificaciones de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos;

"*l)* Las características y normas técnicas de la vivienda;

"*m)* Las medidas necesarias para el mejoramiento del medio ambiente y para la reducción de la contaminación del agua, del suelo y de la atmósfera;

"*n)* Las medidas necesarias para mejorar el paisaje urbano;

"II. Las estipulaciones que correspondan a los actos que tengan que realizar el Departamento del Distrito Federal, de conformidad a lo que dispongan las comisiones de conurbación;

"III. Las estipulaciones que correspondan a los convenios que llegue a celebrar el Departamento del Distrito Federal con:

"*a)* Las entidades de la Federación, Secretarías de Estado, organismos, dependencias oficiales y paraestatales, y los particulares, para coordinar la solución de los problemas que afecten el desarrollo urbano;

"*b)* Los propietarios de inmuebles ubicados en las zonas consideradas deterioradas, para llevar a cabo los programas de regeneración".

En consecuencia, el contenido material o sustantivo de los planes parciales está predeterminado por lo dispuesto en el artículo 15 de la LDU y en el Plan General del Plan Director.

Respecto al artículo que acabamos de transcribir encontramos una falta de sistematización en lo que se refiere a los incisos de la fracción primera del mismo, dado que mezcla disposiciones materialmente legislativas –como son las contenidas en los incisos *b), c), f), i), j), k), l), m)* y *n)*–, determinaciones que implican la realización de actos de gobier-

nos –*b)* y *c)*–, y disposiciones que se refieren a la zonificación primaria y secundaria –tales como las expresadas en los incisos *a), b), e), g)* y *h)*–. Este es un ejemplo de la falta de sistematización de la Ley, que se refleja también al determinar cuál debe ser el contenido de los planes, ya que esto lo hace en diversos artículos que son confusos en muchas de sus partes –LDU, artículos 14, 15, 17, 18, y 26–.

Por otra parte queremos recalcar que los planes parciales que se emitan con base en la LDU también deberán comprender, con carácter sustantivo, las determinaciones relativas a los plazos máximos de iniciación y término en que las etapas de realización deban cumplirse, la fecha de revisión del plan, los estudios para que la Comisión de Operación Económica rinda el dictamen correspondiente, la relación de predios afectados y la relación del área de influencia del plan parcial para efectos impositivos y de solicitud de modificación o cancelación, como lo establece el artículo 26 de la LDU, ya comentado.

Esta última afirmación no contradice, de ningún modo, la que hicimos anteriormente en el sentido de que el artículo 26 de la LDU determina el contenido formal o documental del plan, puesto que si bien es cierto que estos instrumentos deben estar divididos desde el punto de vista formal en los capítulos que indica dicho precepto, también lo es que en el artículo mencionado se establece parte del contenido sustantivo o material de los mismos.

Existen además en la LDU otras disposiciones que indican el contenido material de los planes parciales, adicionalmente a lo que para el caso establece el RPP.

Nos referimos fundamentalmente a la ejecución de obras vinculadas con el desarrollo urbano, que conforme con el artículo 36 de la LDU deben sujetarse a lo dispuesto por el Plan Director. A este respecto debemos decir que tales obras pueden estar previstas en planes parciales, lo que se corrobora con lo dispuesto en el inciso *g)* del artículo 4 del RPP, que se refiere a los anteproyectos para construcciones y estructuras que de acuerdo con el RZ deben aprobarse conforme al trámite establecido en el propio reglamento.

Los anteproyectos de la estructura vial pueden ser estimados como planes parciales, a juicio del Departamento del Distrito Federal –LDU, artículo 58–, a lo que también se refieren los incisos *h)* e *i)* del artículo 4 del RPP, que catalogan como anteproyecto de tales planes los relativos a la estructura vial, cuando así lo determine el Jefe del Departamento del Distrito Federal a propuesta de la Dirección General de Planificación, y los anteproyectos de nuevos derechos de vía o la ampliación de los ya existentes.

También deben ser aprobados como planes parciales los fraccionamientos de terrenos –LDU, artículo 69 y RPP, artículo 4, inciso f)–, entendiéndose como tales la división de un terreno en lotes cuando se requiera el trazo de una o más vías públicas –LDU, artículo 61–.

Respecto de la vivienda, el artículo 78 de la LDU establece la facultad del Departamento del Distrito Federal de determinar cuándo, de acuerdo con las características del anteproyecto, un conjunto habitacional debe ser considerado como plan parcial. Al respecto, el artículo 4 del RPP, en su inciso *e)*, considera como tales los anteproyectos de conjuntos habitacionales que comprendan más de 250 viviendas.

La LDU define el mejoramiento como la actividad tendiente a reordenar el desarrollo del Distrito Federal y renovar sus áreas urbanas –artículo 46– y a su vez habla de los planes parciales de mejoramiento –artículo 81–, por lo que entendemos que en el Distrito Federal las acciones de mejoramiento deben estar previstas en planes parciales, tal como lo dispone el inciso *d)* del artículo 4 del RPP, pero aún más los espacios dedicados al mejoramiento, según la fracción III del artículo 4o. del RZ, son objeto de la llamada zonificación primaria.

También se pueden considerar, a juicio del Departamento del Distrito Federal, como planes parciales los anteproyectos para la instalación, construcción o modificación de la infraestructura y del equipo urbanos –LDU, artículo 84 y RPP, artículo 4o., inciso *j)*–.

El significado de infraestructura y equipo urbano nos lo da el artículo 83 de la LDU.

Para complicar aún más el panorama del contenido material de los planes parciales, el RZ también contiene disposiciones al respecto, siendo la fundamental de ellas el artículo 6o, que establece que se seguirá el trámite previsto en el RPP, para dedicar un predio o construcción a un uso o destino, cuando en el reglamento o en las declaratorias así se señale.

No estamos de acuerdo en que las declaratorias puedan determinar los casos en que los particulares deban sujetarse al trámite que para los planes parciales señala el reglamento, puesto que ello significa que la autoridad pueda ejercer no una facultad discresional sino una facultad arbitraria, sin sujeción a las normas legales reglamentarias; lo cual implica una violación a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional y que esas declaratorias no estarían debidamente fundadas ni motivadas, por lo tanto.

Sería aconsejable reformar la LDU y sus reglamentos para determinar con claridad el contenido de los planes parciales, ya que su redacción actual dificulta terriblemente, por su falta de sistematización, el entendimiento y aplicación adecuados de sus disposiciones.

Una virtud importantísima de cualquier ordenamiento jurídico es el constituir un instrumento adecuado y claro en manos de la administración, para que ésta pueda cumplir los más altos objetivos de justicia

señalados en el artículo 27 constitucional, sin olvidar la legitimidad jurídica de los gobernados.

En el RZ se establece también, respecto de los usos y destinos especiales, los que deben autorizarse siguiendo el procedimiento previsto en el Reglamento de los Planes Parciales. Tales usos y destinos especiales son: depósitos y distribuidoras de gas y combustibles derivados del petróleo; depósitos y ventas de explosivos; rastros y central de distribuidoras de abastos; depósitos, incineradoras e industrializadoras de desechos sólidos, deshuesaderos y depósitos de chatarra: terminales de camiones, autobuses, trenes, aeropuertos y helipuertos; estaciones de televisión con acceso al público y auditorio; arenas, espectáculos deportivos, plazas de toros, hipódromos, autódromos, galgódromos, estadios y autocinemas; clubes deportivos, baños, albercas públicas y balnearios; minas y canteras, y reclusorios.

De la anterior enumeración se colige que los planes parciales pueden referirse a una obra determinada, aunque no necesariamente, puesto que pueden emitirse con un contenido mucho más amplio.

7. *Naturaleza jurídica de los planes parciales*

Para definir cuál es la naturaleza jurídica de los planes parciales es necesario tratar primeramente de definir cuál es la de los planes en general. Este problema constituye una cuestión de gran importancia, no sólo desde un ángulo teórico sino también práctico, ya que de ella dependerán en gran medida los efectos de los mismos.

Esta puede enfocarse desde dos puntos de vista: formal y material.

La naturaleza formal depende del órgano que los expida o apruebe; así, por ejemplo, si son expedidos o aprobados por el Presidente de la República o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal son formalmente administrativos, y si lo son por el Congreso de la Unión son formalmente legislativos.

La clasificación de los actos desde el punto de vista formal es más técnica que jurídica.

Los actos desde el punto de vista material se clasifican atendiendo a la naturaleza propia de los mismos, independientemente del órgano que los emita, así, los planes tendrán, en lo que corresponda, el carácter de actos materialmente legislativos si son generales, abstractos, obligatorios y originales; de materialmente administrativos si son particulares, concretos, obligatorios, derivados de los actos originales y no dirimen un conflicto de derecho, y de materialmente jurisdiccionales los de carácter particular, concreto, obligatorio y derivado que van a dirimir, en base a los actos materialmente legislativos, un conflicto de derecho. Lo anterior, con excepción de los actos de gobierno, en relación con los cuales dice Roberto

Ríos Elizondo, después de exponer el pensamiento de los diversos juristas y politólogos, que "no producen efectos particulares ni generales",[15] aun cuando más adelante se contradice al sostener que:

"No tiene, en consecuencia, el acto de gobierno, una categoría jurídica propia, distinta de la del acto administrativo, y ello es debido a ser de igual naturaleza material y formal. Se acepte o no esta opinión, no debe olvidarse que el acto administrativo es, en rigor, el núcleo conceptual del Derecho administrativo."[16] Sin embargo, consideramos que estos actos tienen una naturaleza materialmente legislativa.

Un ejemplo de la clasificación de los actos desde el punto de vista formal y material se presenta en el cuadro siguiente:

Naturaleza formal / Material	Legislativa	Administrativa	Jurisdiccional
Legislativa	Ley	Reglamento	Jurisprudencia.
Administrativa	Admisión de nuevos estados; cambios de residencia de los poderes.	Acto administrativo.	Nombrar y remover funcionarios.
Jurisdiccional.	Juicio de los delitos oficiales; desafuero.	Resoluciones restitutorias de tierras y aguas.	Sentencia.

Tanto los planes parciales, como los demás que tienen vigencia en el territorio del Distrito Federal, son formalmente administrativos, ya que, como se expone al tratar de su naturaleza material, deben ser emitidos por el Presidente de la República y elaborados por órganos administrativos; en el entendido de que estamos en desacuerdo con la LDU, que otorga, de manera anticonstitucional, la facultad de aprobarlos al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como veremos posteriormente.

Sobre la naturaleza material de los planes el problema es más arduo, ya

[15] Ríos Elizondo, Roberto. *El acto de Gobierno*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1975, p. 394.

[16] *Ibid.*, p. 423.

que para definirla debe acudirse no sólo a la regulación y a la planeación, sino también al contenido mismo de éstos.

El tratamiento de este tema no ha sido unívoco por los diversos tratadistas de Derecho urbanístico. Al respecto vale la pena mencionar las principales corrientes de la doctrina nacional y extranjera, clasificadas en los siguientes grupos:

a) Los que sostienen que los planes son actos materialmente legislativos.
b) Los que afirman que los planes son actos materialmente administrativos.
c) Los que sostienen que los planes son actos materialmente administrativos de eficacia general.
d) Los que se adhieren a la teoría de la naturaleza mixta, materialmente administrativa y legislativa.
e) Los que afirman que existe una cierta gradación en la naturaleza de los planes, que va de materialmente legislativa a materialmente administrativa.
f) Los que no le dan a los planes ningún contenido de obligación jurídica.

La primera de las tesis, o sea la que identifica los planes urbanísticos con actos materialmente legislativos, fue sustentada en México por Andrés Alarcón Segovia, en España por Adolfo Carretero Pérez[17] y en Italia por Ortolani, Casalin y Giacobelli[18] y por la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo. Alarcón Segovia se adhiere a esta tesis "en razón de que primero los planes deberán ser publicados en forma abreviada en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación, lo que da el requisito de la publicidad del ordenamiento. En segundo lugar, la tesis se sustenta en que son obligatorios, ya que el artículo 5 de la ley obliga implícitamente a las autoridades municipales, federales y estatales a su cumplimiento, por lo que el poder vinculativo del plan no solamente está orientado a los particulares receptores sino a la propia administración. En tercer lugar, se manifiesta la ejecutividad del plan respecto a la administración en el propio artículo 5, ordenando que las autoridades deberán informar a las superiores responsables de la ejecución de los planes cuando alguna dependencia falte al cumplimiento de la ley; por último, como una cuarta manifestación probatoria de la tesis mencionada, los planes tienen una vigencia indeterminada, ya que la ley no determina un plazo o término expreso para su vigencia, esto último se deduce tácitamente en razón de que la ley no especifica ningún ámbito temporal de vigencia."

"Dado lo anterior, se manifiesta con claridad que los planes son equivalentes a los reglamentos administrativos, ya que tienen las características de generalidad, permanencia, poder vinculativo y, por último, ser aprobados por un órgano ejecutivo."[19]

[17] Carretero Pérez Adolfo. *Op. cit.*, p. 97 y 98,
[18] Casalin. *Brevi appunti sulle convenzioni urbanistiche Giur.* Ital, 1979, vol. I, núm. 1, 873. *cit.* por Spantigatti Federico. *Op. cit., pp.* 135 y 137

La teoría de los planes como actos materialmente administrativos ha sido sostenida por Sandulli, Benvenuti y Federico Spantigati;[20] este último autor expone varios argumentos, de los cuales podrían hacerse extensivos al caso de México los siguientes:

> "El primero y fundamental es el de la naturaleza de las prescripciones que en el plan se contienen; sus normas afectan, imponiendo limitaciones, a los derechos de los sujetos privados (propiedad), con modalidades típicas de la actuación administrativa.
>
> "El segundo motivo es el de que, si el plan regulador general fuera un acto normativo, o sea, un reglamento, se convertiría en un duplicado del reglamento de la construcción; la presencia de los actos no sería necesaria si estuvieran revestidos de la misma naturaleza y no cupiera diferencia entre uno y otro."[21]

La tesis de que los planes urbanísticos son actos materialmente administrativos de eficacia general es sostenida por M.S. Giannini,[22] que les da un carácter análogo a las órdenes generales de la administración de entrega de mercancías a los desposeídos, apertura y cierre de la época de caza, anuncio de concurso y oposiciones, etcétera.

La afirmación de que los planes urbanísticos son actos materialmente administrativo-normativos ha sido sostenida por Vignocchi-Berti, Alibrandi, Santaniello,[23] y la argumentación principal consiste en que pueden distinguirse en el texto de los planes urbanísticos disposiciones que tienen carácter de generalidad, abstracción, originalidad y obligatoriedad, y otras que son particulares, concretas y derivadas y obligatorias. La coexistencia de ambos tipos de disposiciones en un mismo acto jurídico no autoriza a calificarlo en una u otra forma, según sea el efecto predominante o el núcleo esencial de una actividad, dado que si en un acto jurídico se contienen determinaciones legislativas y administrativas, el jurista sólo debe limitarse a reconocerlo.

[19] Alarcón Segovia, Andrés. *Legislación urbanística federal,* Inédito, p. 21.
[20] Sandulli. *Appunti per uno studio sui piani regolatori. Riv. Giur. Edil.,* 1958. II, 132. Benvenuti. *Efficacia ed esecutivita dei piani regolatori generali. Rass Ll.,* 1956, pp. 183, *cit. por Spantigati* Federico. *Op. cit.,* pp. 135 y ss.
[21] Spantigati, Federico. *Op. cit.,* pp. 137 y 138.
[22] Giannini. *Sull' imputazione dei piani regulatari. Giur. Compl. Cassaz, Civile,* 1950, 882; *Provvedimenti administrativi generali e regolamenti ministeriali, Foro H.* 1953, III, 19; *Sulle zone bianche dei piani regolatori, Givst, Civile,* 1955. II, 252, *cit.* por Spantigati, Federico. *Op. cit.,* pp. 135 y ss.
[23] Alibrandi. *Rassegna di giuris prudenza in materia di norma integrative delle disposizioni del Codice Civile sui rapporti di vicinato. Riv. Giur. Edil.,* 1960, II, 73, *cit.* por Spantigati, Federico. *Op. cit.,* pp 133 y 134.

Por otra parte, José Luis Villar Ezcurra, basándose en la teoría de los grupos normativos elaborada por Villar Palasi, sostiene que no es posible considerar los planes de urbanismo como un todo homogéneo y que "en tal sentido resulta forzoso admitir una cierta gradación en las distintas clases de planes urbanísticos existentes, de forma que, desde el plan nacional hasta el proyecto de urbanización, la naturaleza jurídica de estos instrumentos se irá alejando cada vez más de la norma y decantándose hacia el acto administrativo. Se trata en suma de una simple gradación normativa en la que, como todo proceso de transformación, existen zonas de penumbra de difícil catalogación. Tal es lo que acontece en este caso con los planes parciales de ordenación, que parecen encontrarse en el quicio de este proceso".[24] A esta teoría nosotros nos adherimos, con la salvedad de que afirmamos que los planes van de predominantemente legislativos, conservando siempre, en lo que corresponde al caso de México, una naturaleza material mixta: legislativo-administrativa.

La última posición, que afirma que los planes urbanísticos no tienen ninguna obligatoriedad jurídica, convierte a éstos en orientaciones a las que pueden o no sujetarse, sin ninguna responsabilidad, las gestiones urbanísticas de gobernantes y gobernados.

De acuerdo con lo expuesto, pueden hacerse, en relación a los planes parciales, las siguientes consideraciones:

a) En primer término, tiene singular importancia definir quién debe aprobar los planes parciales, porque de ahí se sigue si éstos pueden contener disposiciones materialmente legislativas o si, por el contrario, sólo determinaciones materialmente administrativas.

Al respecto, los artículos 13 y 27 de la LDU determina que quien debe aprobar los proyectos de planes parciales es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por cuyo conducto el Presidente de la República ejercerá el gobierno de dicho distrito, según se dispone en el artículo primero de la LODDF.

El Jefe del Departamento es quien tiene a su cargo dicha dependencia, que forma parte de la Administración Pública Federal.

En relación con esta atribución del Jefe del Departamento, nosotros sostenemos que es anticonstitucional porque viola el principio de separación de poderes contenido en el segundo párrafo del artículo 49 de nuestra ley fundamental y en virtud de que el Jefe del Departamento del Distrito Federal sólo puede realizar actos materialmente administrativos, sin excepción, ya que el principio de separación de poderes citado no tiene más excepciones que las plasmadas en la misma Constitución, y que son:

[24] Villa Ezcurra, José Luis. "En torno a la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo", en *Revista de Derecho Urbanístico*, año XIII, número 64, Madrid. Julio-agosto-septiembre, 1979.

La prevista en el artículo 29, para el caso de suspensión de garantías.

La prevista en el artículo 131, en materia de comercio exterior.

Los reglamentos administrativos expedidos por el Presidente de la República, en uso de las facultades que le otorga el artículo 89, fracción I de la Constitución, interpretado a la luz de lo que dispone el inciso *c)* de la fracción VIII del artículo 107 constitucional.

El Consejo de Salubridad General, que, de acuerdo con lo que dispone la primera base de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, tiene atribuciones para dictar disposiciones generales y obligatorias en el país.

b) Los planes parciales no pueden encuadrarse en ninguno de los supuestos expresados en el inciso anterior, por lo que para ajustarse a las disposiciones constitucionales deben contener exclusivamente disposiciones materialmente administrativas. Si el Jefe del Departamento del Distrito Federal los aprueba con determinaciones materialmente legislativas se extralimitaría en sus atribuciones y los planes por lo tanto serían anticonstitucionales; al respecto debemos anticipar que el contenido de los planes, como se desprende del artículo 15 de la LDU, contempla varios aspectos que son materialmente legislativos, como los que se encuentran en los incisos *b), c), f), i), j), k), l), m)* y *n)* de la fracción I del referido artículo.

Lo expuesto anteriormente podría subsanarse si dichos instrumentos se incorporan al Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro y se aprueban por el Presidente de la República, o si se modifica la LDU y se otorga al titular del Ejecutivo Federal la facultad de aprobarlos.

c) Es procedente observar que la planeación y regulación de la zona conurbada debe hacerse en el Plan de Ordenación de la misma, lo cual sería de por sí una razón suficiente para incorporar los planes parciales a dicho Plan, dado que el territorio del Distrito Federal está comprendido dentro de la mencionada zona, de acuerdo con las razones expuestas en el inciso *c)* del número 5 de este artículo.

8. *Efectos de los planes parciales*

Una vez aprobados, publicados e inscritos en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad, los planes parciales serán obligatorios para los particulares y las autoridades en los plazos que para el efecto se señalen, tal como se dispone en el artículo 28 de la LDU. Es conveniente aclarar que los planes parciales no existen, no pueden surtir sus efectos, ya que técnicamente mientras no hayan sido cumplidas las etapas mencionadas. Como sostenemos al tratar del procedimiento, la inscripción en los registros y la publicación en la Gaceta Oficial y en los periódicos de mayor circulación también tienen carácter de constitutivos, según se desprende de los artículos 22, 27 y 28 de la LDU y 4 de la LGAH.

Hecha la anterior consideración preliminar, a continuación nos referiremos a los efectos de los planes parciales. Como se desprende del precepto citado al principio de este apartado, pueden distinguirse dos tipos de efectos: efectos con relación a las autoridades, y efectos con relación a los particulares o gobernados.

a) Efectos con relación a las autoridades.

En relación con las autoridades, los planes producen los siguientes efectos:

– Obligación de publicarlos en forma abreviada en el DO., en la GO –LDU, artículo 27– y en los diarios de mayor circulación –LGAH, artículo 4–.

– Obligación de proveer a la exacta observancia de los mismos en el ámbito de sus respectivas competencias –LGAH, artículos 5 y 9, fracción V–.

La ejecutoriedad de los planes y de las declaratorias de zonificación primaria y secundaria se deduce de su propia naturaleza y, de su obligatoriedad respecto a las autoridades y respecto a los gobernados. Por ejecutoriedad entendemos, con Juan Carlos Cassagne: "...La facultad atribuida por el ordenamiento jurídico a la Administración pública para disponer la realización o cumplimiento del acto administrativo sin intervención judicial, acudiendo, de ser necesario, al empleo de procedimientos de ejecución para llevarlo a cabo".[25]

En nuestro derecho, como lo veremos al tratar de los efectos de los planes en relación con los particulares, la administración tiene facultades que afectan indudablemente la esfera jurídica de éstos, sin que para ejercerla requiera acudir a los tribunales.

– Obligación de expedir licencias de construcción, reconstrucción, ampliación o cualesquiera otras relacionadas con predios que resulten afectados, sólo si las solicitudes correspondientes están de acuerdo con el plan –LDU, artículo 29–. Si las correspondientes licencias o autorizaciones no están de acuerdo con los planes serán nulas.

– Obligación a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de tomar las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autoricen operaciones acordes con los planes –LGAH, artículo 15–.

– Obligación para los notarios de sólo dar fe y extender escrituras públicas de los actos, contratos y convenios relativos a la propiedad, posesión, uso o cualquiera otra forma jurídica de tenencia de predios, después de comprobar que las cláusulas relativas a su utilización coinciden con los destinos, usos, reservas y planes inscritos en el Registro del Plan Director y del Registro Público de la Propiedad y del Comercio –LDU, artículos 11 y LGAH, 44 y 46–.

– Obligación para el registrador del Plan Director y para el registrador de la Propiedad de no inscribir ningún acto, convenio o contrato que no se ajuste al Plan Director y a los destinos, usos y reservas establecidos –LDU, artículo 11–.

[25] Cassagne, Juan Carlos. *La Ejecutoriedad del acto administrativo*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1971, p. 53.

– Otro efecto de los planes parciales respecto de las autoridades es la obligación de expedir las declaratorias de zonificacion que perfeccionen a los planes parciales, ya que aunque el artículo 7 del RZ dice que serán parte del Plan Director y que se contendrán en el Plan General, de ninguna manera estimamos que no puedan emitirse en base a los planes parciales, puesto que, como ya lo hemos visto según el artículo 26 de la LDU, una de las cuestiones que deben contener los planes parciales es la relación de los predios afectados, lo que obviamente implica la asignación de usos y destinos en los términos de la ley y del RZ.

Que las declaratorias de zonificación pueden expedirse en base a los planes parciales se deduce, además, de las siguientes consideraciones:

Como lo hemos visto al tratar del contenido de los planes parciales, el artículo 4, inciso d), del RPP establece como anteproyecto de los mismos el establecimiento y, en su caso, la proposición de modificación de los espacios dedicados al mejoramiento, que a su vez debe ser objeto de declaratoria de zonificación primaria, tal como lo dice la fracción III del artículo 4 del RZ.

Además, las solicitudes de fraccionamiento de terrenos, que se tramitan como plan parcial, según hemos visto, también pueden dar lugar, por ejemplo, a una declaratoria de zonificación secundaria relativa a usos habitacionales o industriales.

A mayor abundamiento, la LGAH, de mayor jerarquía que la LDU, y expedida con posterioridad a ella, señala que las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos se harán por las autoridades que señalen las leyes locales, en virtud de que a partir de la publicación de los planes de desarrollo urbano las áreas y predios en ellos comprendidos quedarán sujetos a las regulaciones de la ley –LGAH, artículos 35 y 36–.

Opinamos, pues, que si bien las declaratorias de zonificación primaria y secundaria pueden emitirse en base a los planes parciales, deben incorporarse al Plan General del Plan Director conforme lo dispone el artículo 7 del RZ.

b) Efectos de los planes parciales en relación con los particulares.

Como ya hemos visto, al respecto, la LGAH dispone, en su capítulo IV, artículo 36, que a partir de la publicación de los planes, los predios y áreas quedarán sujetos a las regulaciones de la misma ley. A su vez los artículos 42 a 45 establecen la obligatoriedad de las declaratorias de reservas, provisiones, usos y destinos que, según interpretación de dichos preceptos, vienen a perfeccionar los efectos de los planes de relación con lo particulares; de donde puede interpretarse, basándose en la ley ge de la materia, que si bien los planes son vinculatorios para la dades por su sola aprobación, publicación e inscripción, res

particulares sólo lo son a partir de la expedición de las correspondientes declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos.

Sin embargo, de la LDU no se pueden sacar las mismas conclusiones, puesto que, respecto a la obligatoriedad de los planes, encontramos como aplicables los preceptos que a continuación citamos:

El artículo 7, que establece que los destinos, usos y reservas del territorio y de las construcciones, establecidos conforme a las disposiciones de la ley, serán obligatorios para los propietarios y poseedores de los bienes inmuebles, independientemente del régimen legal que los regule.

El artículo 8, que dispone que la determinación de los destinos, usos y reservas de tierras, aguas y bosques son inherentes a la utilidad pública y al interés social que caracteriza la naturaleza jurídica del derecho de propiedad, de acuerdo con lo previto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y en el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

El artículo 9 establece que el derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derecho privado de tenencia de predios serán ejercidos de conformidad con las limitaciones y modalidades previstos en la presente ley y de acuerdo con los correspondientes destinos, usos y reservas de las tierras, aguas y bosques que se expidan.

El artículo 10, que dispone que todos los contratos y convenios relativos a la propiedad, posesión, uso o cualquier otra forma jurídica de tenencia de los predios deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de los mismos, las que formarán parte de dichos contratos o convenios; por lo que su no inclusión, o el ser incluidos en contravención a lo señalado en el Plan Director o en los decretos de destinos, usos y reservas establecidos, producirán su nulidad.

El artículo 28 dispone que una vez aprobados, publicados e inscritos en el Registro del Plan Director, como lo establece la ley, los planes parciales serán obligatorios para los particulares y las autoridades en los plazos que para el efecto señalen.

También es aplicable el artículo 39 que establece un efecto importantísimo del Plan Director, que podemos aplicar a los planes parciales, en el sentido de que éstos constituyen la necesaria legitimación de la autoridad para proceder a la expropiación, la limitación de dominio o la ocupación parcial o total, temporal o definitiva de predios o bienes de propiedad particular; cuestión que se podrá lograr mediante la celebración de los convenios correspondientes, la limitación de dominio, la ocupación temporal o la expropiación con apego a las disposiciones constitucionales o legales que sean aplicables. De igual forma, el mismo precepto faculta al Departamento del Distrito Federal para ordenar la desocupación de predios edificados que deban ser demolidos total o parcialmente, así como el retiro de objetos en predios edificados o no que en cualquier forma obstaculicen la ejecución de las obras. El Departamento del Distrito

Federal, sigue diciendo el precepto, podrá celebrar convenios con los afectados.

Otro efecto importantísimo en relación con la propiedad privada lo constituye la determinación en el Plan Director de los destinos, usos y reservas de los predios, así como de las correspondientes construcciones —LDU, artículos 41 y 47—. Este último precepto define lo que debe entenderse por destinos, usos y reservas, correspondiendo al primer concepto la previsión y localización de predios urbanos para el establecimiento de servicios y fines públicos; al segundo, la previsión y localización de predios que deberán ser utilizados para fines particulares, y al tercero, la previsión y localización de predios que tengan por objeto el futuro desarrollo de la ciudad.

El mismo artículo 47 señala que para determinar los destinos, usos y reservas se tomará en cuenta la aptitud natural de los terrenos.

Las definiciones de los destinos, usos y reservas contenidos en el artículo 47 de la LDU coinciden sustancialmente con los conceptos a que se refiere el artículo 37 de la LGAH.

Respecto a la determinación de los destinos, usos y reservas con motivo de los planes, conviene hacer algunas consideraciones que se derivan de la nueva legislación urbanística en relación con el derecho de propiedad privada.

Indudablemente que las reformas al artículo 27 de la CPEUM contienen una nueva orientación de tal derecho, en función de la problemática de los asentamientos humanos. Oscar López Velarde razona así: "La propiedad, como derecho a usar, disfrutar y disponer de un bien, no sólo está limitada por el orden jurídico sino que es una creación del mismo. La ley determina, pues, tanto sus límites como su propio contenido. La propiedad es fuente de obligaciones y, por ende, su uso debe servir para el bien de la comunidad. En esta vinculación social de la propiedad radica la negación del concepto individualista y romanista de la misma."[26]

En efecto, el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución establece que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, como objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana", lo que nos deja ver claramente que en nuestro sistema jurídico la propiedad tiene una función social. Sin embargo,

[26] López Velarde, Oscar. "Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México", en *Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 11, México, julio, 1979, p. 373.

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

conviene destacar el término modalidades que emplea el precepto constitucional transcrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado una importante resolución en el sentido de que "...por modalidad a la propiedad privada debe entenderse, el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad... La modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación". Posteriormente sigue diciendo la Corte:

> "...Los efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos al propietario, de tal manera que éste no sigue gozando en virtud de las limitaciones estatuidas por el poder legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho".
>
> "...La finalidad que se sigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra cosa que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado que la Nación estime conveniente",[27]

En consecuencia, la modalidad, que debe ser siempre impuesta con carácter general en una ley, afecta al núcleo mismo de la propiedad: a los derechos de usar, disfrutar y disponer de la cosa, es decir, atañe a la delimitación del contenido intrínseco de ese derecho, a diferencia de otro tipo de limitaciones que no afectan al derecho de propidad mismo sino que respetando sus contenido esencial limitan las facultades del propietario.

La diferencia de modalidades y limitaciones respecto de la propiedad privada coincide, en cierta manera, con la diferencia entre limitación y límite a que se refiere la doctrina extranjera. Así, por ejemplo, Angel Sustaeta Eluztiza dice: "La noción de limitación estimamos no es como la de límite de esencia en el derecho de propiedad por cuanto cabe éste sin que se dé aquélla. El límite es connatural, la limitación es excepcional al derecho de prpiedad..."; y sigue diciendo: "Para Albaladejo los límites son la frontera o el punto normal hasta donde llega el poder del dueño; o sea el régimen ordinario a que está sometido tal poder. Y añade, otra cosa son las limitaciones que procediendo de muchas causas pueden reducir, en casos singulares, el poder que normalmente tiene el dueño sobre la cosa".[28]

Pues bien, de acuerdo con lo anterior, las disposiciones de la LDU que impliquen modalidades a la propiedad privada serán aquellas que

[27] Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo L, pp. 2568 y ss.

[28] Albaladejo M. *Instituciones de Derecho Civil*, p. 167 y Sustaeta Eluztiza, Angel, *Propiedad y Urbanismo*, p. 274.

modifiquen, de manera general, el contenido mismo del derecho de propiedad o que señalen las fronteras o el punto normal hasta donde llega el poder del dueño; fronteras que pueden ser variables y posibles de aplicar al caso concreto, si la legislación que las crea así lo determina, por conducto de los planes y declaratorias. Por otra parte, cabe observar que esta figura no ha sido desarrollada en toda su trascendencia en el Derecho urbanístico mexicano, y actualmente para que esta interpretación sea operable se requiere que las modalidades estén cantenidas al detalle en una norma material y formalmente legislativa y que su aplicación a casos concretos se decante por medio de actos de la administración –reglamentarios y administrativos–.

Además es pertinente aclarar que en la LDU se utiliza el término limitación, que es distinto del de modalidad, el cual, si se aplica en el contexto de la expropiación, haría prácticamente nugatoria la planeación del desarrollo urbano, por el cuantioso importe de las indemnizaciones que por ellas debería cubrir el Estado.

Debemos abundar sobre esto, indicando que las limitaciones a la propiedad privada, cuando son impuestas de manera específica y concreta, deben ser indemnizables en atención a lo dispuesto por la Ley Federal de Expropiación y por el párrafo segundo del artículo 27 de la propia Constitución, que establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Hay que tomar en cuenta que el concepto de expropiación no solamente se refiere a la privación total de la propiedad de un particular sino que también comprende la limitación al dominio –a la cual nos referimos– y la ocupación temporal.

La propiedad privada tradicionalmente ha sido considerada como un derecho subjetivo de orden civil, pero siguiendo en esto a José Castán Tobeñas debemos sostener que:

> "...No por puro eclecticismo, sino como consecuencia del fundamen de la propiedad y de su doble elemento individual y social –que tan insistentemente hemos destacado– hay que considerar al derecho de propiedad privada como un derecho subjetivo al que va ligada necesariamente una función social o, lo que es igual, un derecho subjetivo establecido fundamentalmente para proteger el interés particular del propietario, pero que satisface a la vez sus intereses públicos y está subordinado a la realización del bien común. Como dice Pugliatti en el Derecho de Propiedad se reconoce y garantiza primordialmente el interés del propietario, si bien a un mismo tiempo puede ser utilizado este derecho como instrumento para la actuación, en situaciones determinadas, de intereses públicos y concretos.
>
> "No es, así, la propiedad una función social; es un derecho subjetivo vinculado a los fines naturales y personales del hombre, pero al

cual va ligado no circunstancialmente, sino necesariamente, una función social de contenido muy complejo, pero constituida en esencia por los deberes, negativos y positivos que el vivir social y el bien común imponen al propietario en beneficio de la comunidad."[29]

Las declaratorias que se establecieron en la LGAH y se reglamentaron en la LDU y en el RZ son instrumentos por medio de los cuales se imponen a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, es decir, definen cuál es el contenido del derecho de propiedad, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM.

Reconocemos el derecho de propiedad, en el contexto del derecho mexicano, como una garantía del gobernado a la cual tiene derecho para realizar sus fines personales lícitos; sin embargo, debe fijarse el contenido del mismo a fin de que sea operante la función social que le es consubstancial. De aquí que uno de los principios fundamentales del Derecho urbanístico sea el delimitar el derecho de propiedad y enmarcar los derechos reales y personales que tengan relación con ella, de acuerdo con los requerimientos de la colectividad.

Para concluir este tema tan importante, conviene citar nuevamente a Castén Tobeñas, que dice que "claro es, sin embargo, que la propiedad privada que hemos de mantener a todo trance y acaso restaurar, es la propiedad humana, natural y social a la vez, no la propiedad de signo individualista, modelada según la estructura jurídica de la *plena in re potestas* ilimitada y posiblemente abusiva, de las concepciones clásicas y las estructuras capitalistas".[30] Afirmación a la cual nos adherimos por considerar que el derecho que está no solamente protegido por las garantías constitucionales de propiedad, sino profundamente inmerso en la naturaleza del hombre es el de la propiedad personal, en la que deben coexistir armónicamente los intereses de la persona y de la propiedad.

Este es el derecho que deben contemplar los planes parciales, de manera que, por una parte, se respeten las garantías del gobernado previstas en la Constitución, que están profundamente ligadas al hombre, y, por la otra, se defina el derecho de propiedad dentro de los límites que el Estado fije atendiendo a la conjugación de las funciones personales y sociales que el referido derecho debe tener.

No es posible sostener el principio de una propiedad absoluta e irrestricta, cuya limitación se deriva del ingenio y la capacidad de su titular, ni tampoco la abolición de la propiedad en aras de un colectivismo exaltado. La primera postura conduce al libertinaje y al individualismo más radical e impide que la persona realice sus fines sociales; en tanto que

[29] Castán Tobeñas, José. *La propiedad y sus problemas actuales*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1963, p. 84; Pugliatti, *La propieta del nuevo Diritto*, p. 141, *cit.* por Castán Tobeñas, José. *Idem.*

[30] Castán Tobeñas, José. *Op. cit.*, p. 131.

la segunda desembocaría en un totalitarismo en el que la persona se disuelve frente a una especie de alma colectiva, como la que plantea Gierke. En ambos casos se anula el equilibrio que debe existir entre lo personal y lo social.

9. *Procedimiento de elaboración, modificación o cancelación de los planes parciales*

El procedimiento de elaboración de los planes parciales está regulado en los artículos 24 a 28 de la LDU y 5 a 19 y 21 del RPP.

a) Los procedimientos que la LDU determina para la elaboración de los planes parciales son relativamente sencillos, y sin embargo se hacen muy complicados en el RPP. Esto dificulta sobremanera la elaboración de dichos instrumentos, que tienen una gran importancia para regular el desarrrollo urbano del Distrito Federal.

b) Merece un comentario especial el penúltimo párrafo del artículo 18 del RPP que dispone que si el Jefe del Departamento del Distrito Federal aprueba el proyecto definitivo, éste tendrá el carácter de plan parcial, debiendo procederse de inmediato a su publicación e inscripción en los términos del artículo 27 de la ley, salvo en el caso a que se refiere el artículo 19 del reglamento. A este respecto llamamos la atención, ya que el párrafo mencionado se encuentra redactado de tal manera que implica la posibilidad de que el Jefe del Departamento del Distrito Federal no apruebe el proyecto definitivo, con lo cual no surtirán efecto alguno todos los complicadísimos trámites hechos con antelación, y esto a pesar de que el anteproyecto de plan parcial haya sido aprobado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal en los términos del artículo II del RPP, que dispone que la Dirección General de Planificación someterá al acuerdo de dicho Jefe el anteproyecto de plan parcial, las opiniones y el dictamen que menciona el artículo 10 del propio reglamento, cuando la importancia del caso lo amerite.

c) Por último queremos comentar la importancia que tiene el registro de los planes parciales, en el contexto de la legislación urbanística del Distrito Federal. Resulta aplicable al respecto el artículo 27 de la LDU, que ya mencionábamos en otro apartado del presente ensayo, y que dispone que aprobado el proyecto por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, aquél tendrá la calidad de plan parcial, se hará de él una publicación abreviada en el DO y en la GO y se inscribirá en un plazo no mayor de 10 días en el Registro del Plan Director y en Registro Público de la Propiedad y del Comercio, para que a partir de la fecha de su inscripción surta los efectos previstos por la ley.

Del anterior precepto deducimos que para que se considere que el

plan parcial existe es indispensable que se reúnan los tres requisitos que señala el precepto mencionado, a saber: que el proyecto haya sido aprobado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, que haya sido publicada la versión abreviada en la forma ya precisada y que haya sido inscrito el plan en los registros del Plan Director y Público de la Propiedad y del Comercio. Afirmamos pues, en consecuencia, que no existirá plan parcial sin que se hayan reunido los tres requisitos mencionados, que conjuntamente son constitutivos del plan.

A este respecto, Guillermo Colín Sánchez dice:

> "El registro del Plan Director es obligatorio y constitutivo. Es obligatorio por disposición expresa de la ley; es constitutivo porque la inscripción constituye una *condictio sine qua non* para la producción de los efectos consiguientes. Parece ser, además, que no hay otra alternativa; puesto que si el mencionado registro fuese puramente declarativo, carecería de relevancia alguna, puesto que sus contenidos deben ser dados, previamente, a la publicidad, a través del Diario Oficial de la Federación y de la Gaceta del Departamento del Distrito Federal.
>
> "En el problema planteado debe quedar claro que el acto o actos previstos en los planes no se perfeccionan con el registro; lo que ocurre es que, en tanto dichos actos no se inscriban, no habrá lugar a efecto legal alguno."[31]

Nosotros agregamos que en tanto los planes parciales no se aprueben por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, no se publiquen en forma abreviada en el DO y en la GO y no se inscriban en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, no habrá lugar a efecto legal alguno.

Por lo demás, estamos de acuerdo con el actual Director del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, en el sentido de que en el Registro del Plan Director se revelan los principios registrales tales como el de publicidad, el de legalidad, el de fe pública registral, el de rogación y el de oportunidad.

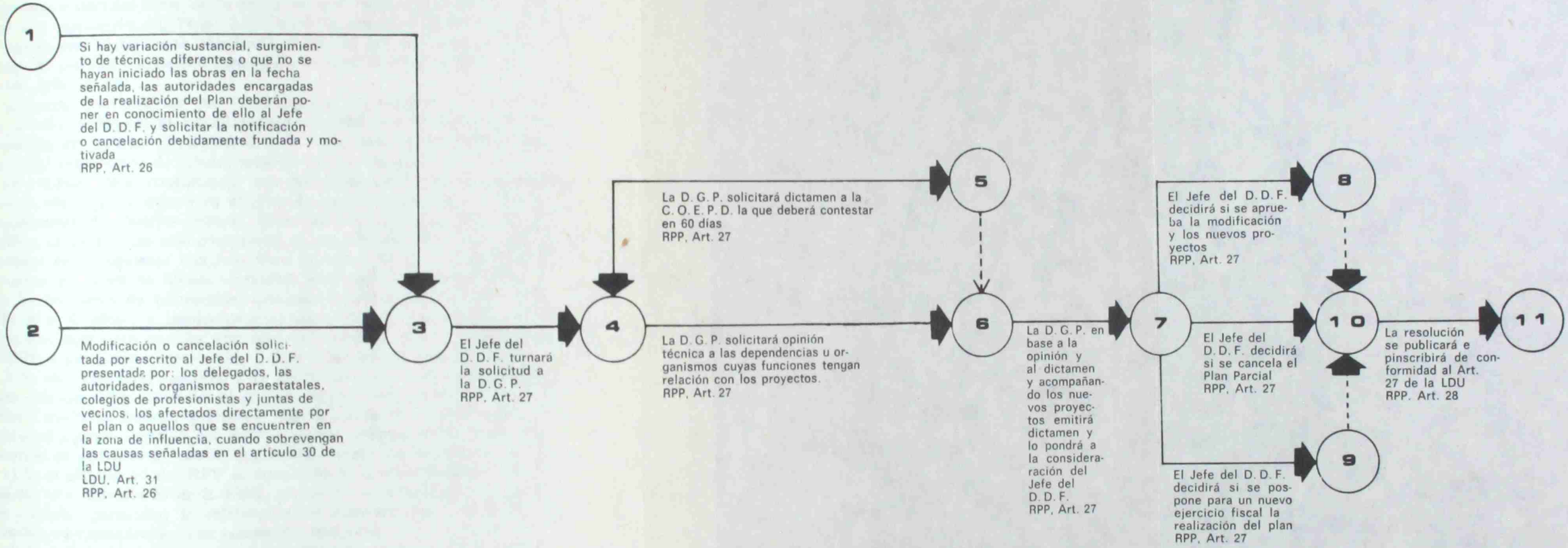
Veamos a continuación los flujogramas en los que expresamos el procedimiento para la aprobación de los planes parciales y el procedimiento para su modificación o cancelación.

10. *Procedimientos de realización de los planes parciales*

Además del procedimiento de aprobación, modificación o cancelación de los planes parciales a que se refiere el punto anterior, el RPP com-

[31] Colín, Sánchez, Guillerom. *El procedimiento registral de la propiedad*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979, p. 363.

PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACION O CANCELACION D E LOS PLANES PARCIALES



Asimismo se hace referencia a la inscripción del plan en el Registro del Plan Director y se dice que en dichos casos se hará la anotación correspondiente.

11. *Procedimiento del recurso de inconformidad*

De acuerdo con lo que dispone el artículo 32 de la LDU, el RPP en su capítulo quinto, regula el procedimiento del recurso de inconformidad.

Al respecto cabe hacer las siguientes consideraciones:

a) El artículo 32 del RPP determina que el plazo para la interposición del recurso de inconformidad es de 15 días, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación del plan o de la resolución de modificación o cancelación del mismo.

Esta disposición es anticonstitucional dado que contraviene lo determinado en la fracción VIII del artículo 26, según la cual los planes parciales deben indicar el plazo para que los afectados presenten sus inconformidades. De acuerdo con la fracción citada, este plazo debe señalarse en cada uno de los planes parciales y no en el reglamento.

b) El recurso de inconformidad deberá interponerse por escrito ante la Dirección General de Planificación, sin sujetarse a formalidad alguna, siempre y cuando se llenen los requisitos señalados por el artículo 33 del RPP.

c) Una vez recibido el escrito de inconformidad, la Dirección General de Planificación lo admitirá o lo rechazará, en su caso, por extemporáneo, y señalará día y hora para la celebración de una audiencia, dentro de los quince días siguientes a la fecha de admisión de la inconformidad —RPP, artículo 44—, y dentro de los diez días siguientes a la verificación de la audiencia formulará el dictamen correspondiente que someterá a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien resolverá en definitiva.

d) Cabe observar que tanto la LDU como el RPP determinan la procedencia del recurso de inconformidad exclusivamente en lo que se refiere a los planes parciales.

Por lo anterior, se desprende que sólo este instrumento afecta los derechos de los gobernados, dado que si la LDU previera que también los afectaría el Plan General, esta ley sería violatoria de la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 Constiucional; y si, en caso contrario, el Plan General los afectara independientemente de lo que dispone la LDU, el mismo sería violatorio de las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra ley fundamental.

12. *Conclusiones*

Como conclusión de este ensayo, hacemos las siguientes consideraciones:

a) El Derecho urbanístico reviste una singular importancia en nuestra época y debe estar íntimamente vinculado con el urbanismo. Al respecto Martín Bassols afirma que "ante el predominio de las soluciones de orden eminententemente técnico que propugna fundamentalmente el Urbanismo, entendido como fórmula de actuación y de configuración de una realidad, el Derecho no puede limitarse a ser un mero y simple ropaje o instrumentación formal, sino que debe aspirar a impririr soluciones de justicia material y asegurar la realización de un Urbanismo congruente con las exigencias y necesidades comunitarias".[32]

b) Para poder integrar de una manera sistemática las diversas normas que regulan el Derecho urbanístico, nos adherimos a la teoría estructural del mismo, formulada por Andrés Alarcón Segovia.

c) La planeación de los asentamientos humanos requiere de un sistema armónico integrado por distintos planes, entre los cuales se encuentran los planes parciales.

d) El objeto del Plan General es llevar a cabo el ordenamiento coherente y sistemático de todo el territorio del Distrito Federal.

e) Los planes parciales constituyen un instrumento primordial para ordenar el desarrollo urbanístico del Distrito Federal; y están esencialmente vinculados al Plan General, de tal manera que no podrían concebirse aislamente del mismo.

f) Los planes parciales están encaminados al cumplimiento de uno o varios de los objetivos señalados por el Plan General.

g) Los planes parciales están subordinados al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro y al Plan General del Distrito Federal.

h) A los planes parciales deben subordinarse las declaratorias de zonificación y las acciones de gobernantes y gobernados.

i) El contenido formal o documental de los planes parciales debe ajustarse a lo que determina el artículo 26 de la LDU.

j) El contenido material o sustantivo de los planes parciales deberá referirse a los extremos contenidos en el artículo 15 de la LDU.

k) Los planes parciales son actos materialmente administrativo-legislativos.

l) La atribución que otorga el artículo 27 de la LDU al Jefe del Departamento del Distrito Federal de aprobar los planes parciales es anticonstitucional, dado que el contenido de éstos de acuerdo con la LDU es, en parte, materialmente legislativo.

[32] Bassols Coma, Martín. *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español 1812-1956*), Editorial Montecorvo, Madrid, 1973, pp. 47 y ss.

m) Toda la planeación y regulación de la zona conurbada debe hacerse en el plan de ordenación de la misma, por lo cual, dado que esta zona comprende al Distrito Federal, deben incorporarse a este instrumento los planes parciales.

n) Los efectos principales que producen los planes parciales sobre las autoridades son: publicidad, obligatoriedad, ejecutoriedad y legitimación de expropiaciones.

o) Los efectos de los planes parciales en relación con los particulares se perfeccionan por medio de las declaratorias de zonificación previstas en la LDU y en el RZ y son: obligatoriedad y legitimación de expropiaciones.

p) La propiedad privada es un derecho inherente a la persona humana que debe tener una función social.

q) El Estado tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, que en el caso del derecho urbanístico se establecen por la legislatura y se imponen por medio de los planes y las declaratorias.

r) El procedimiento administrativo para la aprobación, modificación o cancelación de los planes parciales, contenido en la LDU, es simple y satisface los requirimientos de operatividad, a diferencia del procedimiento regulado en el RPP, que es complicado e ineficiente.

s) El tratamiento de los planes parciales y de otras instituciones jurídicas jurídicas hecho por la LDU y sus reglamentos es asistemático, confuso, contradictorio en algunos puntos y poco funcional, por lo que es recomendable que se sustituyan por otros ordenamientos que se adecúen a las necesidades de la planeación urbana.

DOCTRINA II

SECCIÓN ESPECIAL

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La administración pública federal en México ha sido y es objeto de profundas reformas. Los principios, leyes, reglamentos y demás intrumentos que la regulan han sufrido modificaciones. Es preciso estar enterado de lo que es la reforma administrativa. El consejo editorial de esta revista ha querido presentar puntos de vista autorizados sobre el tema, para ello ha solicitado de especialistas, sendas colaboraciones para integrar con ellas una sección especial. Se ha invitado, y amablemente han aceptado intervenir, los señores:

Godolfino Juárez, egresado con el grado de licenciado de la Facultad de Economía de la U.N.A.M., de la que ha sido profesor titular de Teoría Económica y Metodología de las ciencias Sociales:

Omar Guerrero Orozco, doctor en administración pública, profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M., obtuvo el primer lugar en el premio anual de administración pública que convoca el Instituto Nacional de Administración Pública en 1978 con su obra: La Administración Pública del Estado Capitalista.

José A. González Fernández egresado de la Escuela Libre de Derecho con maestría en ciencias políticas y administración pública en la Universidad de Warwick, Inglaterra; maestro de derecho administrativo en la propia Escuela Libre de Derecho y en la U.A.M.

LA SECTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Lic. Godolfino Juárez

Egresado con el grado de Licenciatura de la Facultad de Economía de la UNAM, de la cual ha sido Profesor Titular de Teoría Económica y Metodología de las Ciencias Sociales.

1. PRESENTACIÓN

Este artículo es un *resumen integrado* de algunas conferencias que el autor ha dictado en diversas instituciones y asociaciones interesadas en el Programa de Reforma Administrativa, emprendido por el Presidente de la República, licenciado José López Portillo.

Recientemente la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República acaba de editar el Boletín No. 16 (se terminó de imprimir el 16 de mayo de 1980) que contiene *prácticamente* todo el desarrollo de la *Sectorización de la Administración Pública Federal* desde el Informe de la Comisión de Administración Pública en 1967 hasta la cuarta modificación (Acuerdo Presidencial expedido el 23 de enero de 1980 y publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1980) del *Acuerdo de Sectorización* de 13 de enero de 1977 (D.O. 17 de enero de 1977). Este Boletín fue elaborado por la Dirección General de Estudios Sectoriales de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

2. DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESDE 1917 HASTA 1977

2.1 *Antecedentes*[1]

El Estado surgido de la Revolución Mexicana, que fundamenta sus acciones en la Constitución Política de 1917, está llamado a jugar un im-

[1] Es una referencia a los intentos de coordinación y control de las entidades paraestatales por el Gobierno Federal.

portante papel en la vida económica y social de la República. Para cumplir con sus atribuciones la misma Constitución dispone la creación de dos tipos de órganos: Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. En los debates del Constituyente se diferenció a unas de otros en función de las tareas eminentemente políticas de las Secretarías de Estado (o cuando menos político-administrativas) y las funciones administrativas de los Departamentos. No obstante el Estado de regulación, servicio, promoción y bienestar que se apunta en la Carta Fundamental en virtud de diversos ordenamientos, entre los que destacan los artículos 3o., 27, 28 y 123, bien pronto tuvo necesidad de recurrir a otros órganos dotados de mayor flexibilidad y recursos específicos para cumplir con sus funciones, a los que la legislación respectiva, *a posteriori,* ha recogido con las denominaciones de órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) estos tres últimos constituyen la Administración Pública Paraestatal, diferenciándolos claramente de los órganos desconcentrados.[2]

Muy pronto se advirtió que estos organismos auxiliares del Ejecutivo Federal constituirían la parte más dinámica de la Administración Pública Federal Mexicana, de modo que entre 1925 y 1947 ya se acercaban a la centena. Su número, la magnitud del gasto corriente y de inversión que realizaban y la importancia de los campos de actividad en que se desenvolvían se convirtieron en preocupación del Gobierno Federal, a tal grado que ya para el 30 de diciembre de 1947 se había expedido la primera Ley para el Control, por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Además de contener un esfuerzo de definición de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, esta Ley otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público[3] facultades de control y vigilancia sobre la operación de dichas entidades y de los fideicomisos, y a la de Bienes Nacionales e Inspección administrativa, en materia de revisión y formulación de contratos de obras y su inspección correspondiente.

La importancia del gasto de capital que venían erogando y las ideas

2 LOAPF, Diario Oficial (D.O.) de 29-XII-76, Título Primero, Artículos 1o., 3o., y 17 y Título Tercero.

3 Que cumpliría con sus funciones a través de los siguientes procedimientos.

a) Solicitud de informes financieros.

b) Revisión, veto o reforma de los presupuestos y programas anuales de operación y de inversión.

c) Práctica de auditorías ex-ante y ex-post, glosa de cuentas y revisión de balances.

d) Clasificación de las erogaciones previamente a su pago.

e) Promoción de innovaciones en la organización y funcionamiento de las empresas y organismos.

f) Determinación de las responsabilidades que resultan del manejo y operación de los bienes de los organismos y empresas.

g) Autorización de la cancelación de crédito a favor de estas instituciones.

económicas de moda por esa época, que otorgaban a la inversión un papel de variable estratégica en el proceso de crecimiento, fue llevando a que de lo ordenado por la Ley de 1947 se enfatizara lo relativo a las inversiones de los organismos y empresas. Esta práctica de hacer resaltar la preeminencia de las inversiones habría de predominar en nuestro país hasta el año de 1971 en que se constituye una Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público Federal con funciones para racionalizar, además del de inversión, el gasto corriente.

Para dar cumplimiento a esta Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó el 27 de enero de 1948 una Comisión Nacional de Inversiones, en cuyo decreto de creación se mencionaba a las entidades paraestatales que serían objeto de vigilancia y control. Esta era también otra práctica que se había venido arrastrando en la Administración Pública Mexicana hasta el Acuerdo de Sectorización del 13 de enero de 1977 (D.O. 17-I-77), en que se eliminan las excepciones, casi en su totalidad.

Ante el fracaso de esta Comisión la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó el Comité de Inversiones. Entre sus principales actividades se cuentan haber solicitado a las dependencias centralizadas, a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal la presentación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de su programa de Inversiones para el sexenio 1953-58. En 1954 todavía el Comité insistió en la entrega de la información para elaborar el *programa coordinado de inversiones.* Este Comité tampoco tuvo éxito.

Sin embargo, se insistió en este propósito y se constituyó, en esta ocasión como oficina adjunta del Presidente de la República, una Comisión de Inversiones, cuyas funciones básicamente estaban relacionadas con la formulación de un programa de inversiones y el estudio específico de los proyectos. Su éxito fue tal que a fines del sexenio 1953-58 sirvió de núcleo para constituir en su torno una nueva Secretaría, la de la Presidencia.

2.2 *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958*

En diciembre de 1958 la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creó las Secretarías de la Presidencia y Patrimonio Nacional. La primera asumiendo las funciones de la extinta Comisión de Inversiones y otorgándosele otras más generales relacionadas con la planeación sectorial y regional y el plan general del gasto público. La segunda sustituyó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y se le hizo el centro de la vigilancia y control de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás instituciones y corporaciones que poseían o explotaban bienes o en las que el Gobierno Federal poseía

acciones o intereses patrimoniales y que no estuvieran encomendadas o subordinadas a otras dependencias centralizadas. Asimismo, se le atribuyeron facultades para intervenir en las adquisiciones, en la inversión de los subsidios locales y de otras instituciones o particulares, y en la inspección de contratos y obras. En la época en que es creada la Secretaría de Patrimonio Nacional el Estado cuenta ya con aproximadamente 250 entidades paraestatales. La vigilancia y control de las operaciones de los organismos y empresas sería ejercida por una *Junta de Gobierno.*

La Secretaría de la Presidencia formuló un *programa de inversiones para 1960-64.* Debido a que esta Secretaría no contaba con las funciones en materia de presupuesto, el Gobierno Federal se vio precisado a constituir una *Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social del País, a Corto, Mediano y Largo Plazos,* en la que participaban las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. En esta Comisión se formularon el *Plan de Acción Inmediata 1962-64* y el *Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-70.*

Sin embargo, su mayor éxito operativo fue la Subcomisión de Inversión-Financiamiento que se constituyó en su seno con el propósito de *vincular el programa con el financiamiento.* Este sistema de coordinación administrativa tuvo a su cargo la formulación del *programa simultáneo de inversión-financiamiento* en el que se revisaban los proyectos de inversión de la Administración Pública Centralizada y de la Administración Pública Paraestatal.

En 1965 una Nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal atribuye funciones de coordinación, vigilancia y control a las Secretarías de Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, a efecto de que armonizaran sus atribuciones para ejercer la coordinación del sector paraestatal, Este "triángulo de la eficiencia del Gobierno Federal"[4] era de tal importancia para el funcionamiento de la Administración Pública Federal que cuando se deformaba hacía padecer a la Administración Pública en su conjunto.

La Ley del 58, en el artículo 16, fracción IV, contiene la atribución de la Secretaría de la Presidencia de: "Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse".

2.3 *La Comisión de Administración Pública.*

Con base en este ordenamiento, el 9 de abril de 1965 se creó, en la Secretaría de la Presidencia, por *acuerdo verbal* del Secretario del Ramo,

[4] Expresión acuñada por el Lic. José López Portillo.

la Comisión de Administración Pública (CAP), encargándole el cumplimiento de lo ordenado por dicho artículo, en lo relativo a las modificaciones a la Administración Pública, y a la que se le encomendaron los siguientes objetivos:

"1. *Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:*

a) *Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.*
b) *Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.*
c) *Lograr mejor preparación del personal gubernamental.*

2. *Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan."*[5]

"La Comisión de Administración Pública se integró, originalmente de la siguiente manera:

Presidente de la Comisión: Lic. José López Portillo; Secretario: Lic. Carlos Vargas Galindo; los demás miembros eran el Lic. Emilio Mújica, el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma, el Lic. Gustavo Martínez Cabañas y el Lic. Fernando Solana. El 20 de abril de 1965 se incorporó a sus trabajos el Lic. José Enrique Gama Muñoz. El 5 de octubre de ese mismo año entró a formar parte de la Comisión el Lic. Leopoldo Ramírez Limón. El 21 de julio de 1966, se incorporó el Lic. Guillermo Velázquez Herrera y el 28 de septiembre de 1967 el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez. El 18 de enero de 1968, el Lic. Alejandro Carrillo Castro ingresó a la Comisión en calidad de Secretario Técnico y el 21 de mayo del propio año, el Lic. Carlos Tello se incorporó también a ella. Posteriormente el Secretario Técnico contó con la asesoría del Lic. Miguel Duhalt Krauss y con el apoyo de un grupo de jóvenes analistas especializados en organización y métodos, administración de personal, archivos, documentación administrativa, sistemas de información, economía del sector público, derecho administrativo y administración de recursos materiales."[6]

Durante las primeras sesiones de la CAP se sugirió, como paso conve-

[5] *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana,* 1967. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: A) Documental, núm. 1, Comisión de Administración Pública 1967, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

[6] *Idem.*

niente, el levantamiento de un inventario o diagnóstico, tarea a la cual la Comisión se dedicó durante los dos primeros años de sus labores.[7]

2.3.1 *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana (1967)*

Los principales avances de los trabajos de esta Comisión se resumieron en el "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública" de 1967, en el que se presentaron las líneas de política de la Reforma Administrativa y se hizo un análisis general de la Administración Pública en materia de organización y funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado, los sistemas de coordinación general del Gobierno Mexicano, los elemenos de la administración de materiales, la administración de personal, los sistemas de planeación nacional y de programación de las actividades del sector público, y el sistema de elaboración del presupuesto federal.[8]

Asimismo, en el citado Informe se señala la conveniencia de *agrupar y clasificar a las entidades públicas por sectores de actividad nacional,*[9] y determinar el papel que les corresponde desempeñar en cada sector. Esto permitiría proponer los cambios necesarios para que la organización administrativa respondiera, con mayor precisión, a las finalidades que se persiguen con la programación de la actividad del sector público.

En el Tercer Capítulo del Informe se realizó un *análisis por sectores* de la Administración Pública Mexicana, algo que hoy se tiene por novedoso en el proceso de reforma y que ya en *1967* la CAP planteara con tanta precisión. En efecto en él ya se consideraban los dos aspectos constitutivos de la Administración Pública Federal: las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales. La CAP denominaba a las primeras "*ramos* para la planeación y el despacho de los negocios administrativos" y a las segundas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal "con propósitos señalados específicamente".

No se desconocía que en algunos casos había sistemas que de alguna manera englobaban "aquellos ramos y propósitos", aunque no debidamente integrados, por lo que se hacía necesario un esfuerzo de "coordinación y comunicación" a efecto de "hacer concordantes las actividades de las dependencias y entidades del sector público, con los fines del plan de desarrollo".

En relación con los aspectos más concretos de la sectorización de la Administración Pública Federal, la CAP recomendó en 1967 lo siguiente:

"Como los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público agrupan los programas de actividades en diversos sectores, se estima que para lograr la mayor coordinación entre la Comisión de Administración Pública y la Comisión de Programación del Sector Público puede ser adoptado tal agrupamiento y su clasificación en subsectores con el fin de completar el análisis que se ha iniciado en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes, para:

1. Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquéllos o aquéllas que se consideren de mayor importancia para el desarrrollo del país, y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen.
2. Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus interrelaciones; la clase de actos que ejercen, etc.
3. Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrrollo de dicha actividad.
4. Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.
5. Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la pogramación, *por sectores*, de la actividad del sector público.
6. Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores."[10]

Al finalizar, la CAP apuntaba:

"La realización de estas tareas se ha iniciado ya por parte de la Comisión de Administración Pública, para alcanzar las metas que señala el programa de la Reforma Administrativa que se propone, y sólo queda un camino: *continuar esa labor con mayor intensidad.*"[11]

No es casual la gran coincidencia existente en lo que proponía el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana y lo que hoy constituye *la parte toral* (la sectorización) de la Reforma Administrativa, ya que el entonces Presidente de la CAP, es hoy Presidente de México. *Se aprecia pues la continuidad de los esfuerzos en el sentido de la reforma administrativa.*

En 1968 la Comisión de Administración Pública integró un secretariado técnico permanente que, como órgano de estudio y apoyo, iniciara

[7] *Idem.*
[8] *Idem.*
[9] *Idem.* Tercer Capítulo.
[10] Informe sobre la..., p. 63.
[11] *Idem* (subrayado del autor).

algunas de las medidas recomendadas en dicho *Informe,* funcionara como enlace con otros organismos públicos y prestara la asesoría técnica requerida por el análisis, la programación y la evaluación de proyectos específicos de reforma en los distintos sistemas, sectores e instituciones de la administración pública, de acuerdo con lo establecido por el mencionado *Informe.*

En el Informe se proponía una *estrategia participativa* pues consideraba imposible poder abordar la mayoría de los problemas que implicaría una reforma administrativa integral como la que se planteaba si se partía de una sola unidad central, la que de haberse constituido hubiera llegado a contar con recursos financieros en abundancia y material humano pluridisciplinario, lo que la hubiera dotado de tal magnitud de atribuciones, complejidad y poder que bien pronto habría desvirtuado sus legítimos propósitos. Fue por ello que la CAP consideró conveniente que fuera cada dependencia la que contara con una unidad de asesoría técnica permanente que, convencionalmente, se llamaría de Organización y Métodos (UOM).

Al inicio del Sexenio 1971-1976 se creó, dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Estudios Administrativos con el propósito de promover las reformas administrativas y de funcionar como Unidad de Organización y Métodos de la Administración Pública Federal en su conjunto.

En el año de 1971 se expidieron sendos acuerdos para constituir las Comisiones Internas de Administración (CIDA'S) y las Unidades de Organización y Métodos (UOM'S) (Acuerdo Presidencial de 27 de enero de 1971, publicado en el D.O. de 28-01-71) y las Unidades de Programación (UP'S) (Acuerdo Presidencial de 27 de febrero de 1971, publicado en el D.O. de 11-03-71). Estas últimas auxiliarían a sus respectivos titulares en la elaboración del Programa de sus instituciones.

2.4 *Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal (1971)*

Asimismo, en 1971, una Nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal entró en vigor y la principal modalidad introducida consistió en ampliar su esfera de control a las empresas de participación estatal minoritarias. Además, se ordenaba que las entidades paraestatales (incluyendo los fideicomisos) tenían la obligación de registrarse y presentar a la Secretaría de Patrimonio Nacional sus programas anuales de operación a efecto de coordinar sus actividades. Con base en esta Ley, la Secretaría de Patrimonio Nacional tomó medidas para la implantación del presupuesto por programas en diversas entidades paraestatales; reglamentar la participación en los consejos de administración; desarrollar el control de contratos y obras públicas y de las adquisiciones, así como la enajenación de bienes muebles e inmuebles. Para ello se auxilió de auditorías y de diagnósticos administrativos. Además, promovió la difusión de la situación financiera y técnica de las entidades paraestatales a efecto de tener informada a la opinión pública.

La Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia abordó el problema de la *sectorización* en el documento que contenía las líneas generales del programa de reforma administrativa de ese sexenio, y que se denominó *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976.* Fue en el Programa No. XI. *Macrorreforma Sectorial y Regional* en donde, siguiendo el análisis de la CAP, insistía en la descoordinación que el crecimiento anárquico, coyuntural y no programado que tuvo la Administración Pública Federal, en especial la Paraestatal, había propiciado un desequilibrio importante en aquellas Secretarías de Estado que *teóricamente* deberían actuar como *unidades normativas del Sector.*

En 1975 se formuló en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Presupuesto de Egresos para el año de 1976 con base en estructuras programáticas que definían objetivos, metas, acciones alternativas de ejecución y selección de las más adecuadas, señalamiento de responsabilidades y funciones precisas, y cuantificación del gasto por programas. A esto se le llamó *Presupuesto con Orientación Programática.*

La importancia que habían adquirido las entidades paraestatales en 1970, por su número (600), por sus recursos y por los campos de actividad en que se desenvolvían, fue llevando al Gobierno Federal a establecer *mecanismos y organismos* cúpula de coordinación que tuvieron en algunas ocasiones la naturaleza de organismos descentralizados y en otros de mecanismos de participación. De esta manera se crearon entre 1970 y 1975 la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (1970), la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica (1973), la Comisión Nacional de Energéticos (1973), la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público (1975), la Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón (1975) y otras.

2.5 *Panorama de la Administración Pública en el año de 1977*

La Administración Pública Mexicana ha tratado en su desarrollo de responder a las diferentes circunstancias y realidades que se han presentado en el país. Así por ejemplo, cuando las necesidades lo requirieron, se crearon dependencias centralizadas y entidades paraestatales para atender nuevas funciones o problemas que llegaron a hacer crisis en un momento determinado; sin embargo, al concebir estas unidades, no siem-

pre se partió de una visión de conjunto del aparato administrativo, ni mucho menos de una planeación definida; por ello, la expansión de la Administración Pública en México ha sido producto de un proceso de agregación más que de una programación sistemática y congruente. En tal virtud, los propósitos, políticas y atribuciones de ciertas dependencias y entidades públicas han resultado, a veces, concurrentes o duplicatorias, si no es que francamente contradictorias.[12]

Lo anterior, aunado a la falta de sistemas apropiados de comunicación y coordinación entre las diversas dependencias y entidades públicas, había provocado que no siempre se cumplieran las metas y objetivos de las diversas acciones gubernamentales. Incluso, se observaba que aún los programas institucionales, en ocasiones no resultaban compatibles entre sí, lo que producía considerable pérdida de tiempo, de esfuerzos y de recursos. De aquí que la tarea de organizar de la Administración Pública sea considerada como premisa fundamental para organizar el país.

El farragoso "sector paraestatal" se había complicado tanto y el número de sus componentes había crecido en forma tan desmesurada que resultaba difícil, por no decir imposible, orientar sus acciones en apoyo de las políticas fundamentales del Gobierno de la República, a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

A fines de 1976 la Administración Pública Federal contaba ya, entre Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, con más de 900 entidades. Esta crecida y compleja Administración Pública Paraestatal, ocasionaba problemas de coordinación y de vigilancia y control al Gobierno Federal, originando, a su vez, que sus actividades y las de las dependencias centralizadas no siempre se desarrollaran hacia objetivos similares y compatibles, con el consiguiente desperdicio de tiempo, esfuerzos y recursos.

En este sentido debe entenderse que las entidades paraestatales han surgido como instrumento de apoyo a las políticas globales y sectoriales a cargo de las dependencias centralizadas.

Esto era provocado, en gran medida, so pretexto de una autonomía mal entendida, por la excesiva independencia con que se desenvolvían algunas entidades paraestatales, dejando un tanto de lado su origen y los propósitos para los que el Gobierno Federal las había creado, entre otros *para apoyar de manera más dinámica y expedita el logro de los objetivos y metas que se contemplaban en las políticas a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.*

[12] *Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, Colección: Lineamientos,* Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, p. 9.

2.6 *Justificación de la Reforma Administrativa*

Cabría preguntarnos si los cambios administrativos considerados necesarios son en sí mismos el fin de los esfuerzos realizados por más de una década, desde la creación de la CAP en 1965. Es decir si la Reforma Administrativa tiene su justificación en sí misma o si responde a fines que la trascienden. *Es claro que este último es el caso.*

La Reforma Administrativa en México está concebida para servir de instrumento a la Planeación del Desarrollo Económico y Social de nuestro país.

En aquelos años nadie discutía la importancia de ligar el programa de Reforma Administrativa a la planeación del desarrollo económico y social del país. Sin embargo, pronto se advirtió que si bien esto era irrecusable, los tropiezos y las dificultades a que se enfrentaba el proceso de planeación hubiera impedido el avance finalmente logrado por el programa de Reforma Administrativa, sin desconocer esta relación de dependencia, pero considerando que la capacidad para planificar del Gobierno Federal no era del todo adecuada, se optó por desarrollar prioritaria e independientemente el programa de Reforma Administrativa con propósitos de dotar a la Administración Pública Federal de la estructura que la habilitara para conducir sus actividades dentro de un *sistema integrado de planeación.*

Conforme a ello la CAP relacionó sus trabajos con otra Comisión que funcionaba también dentro de la Secretaría de la Presidencia: *La Comisión de Programación del Sector Público.*

Retrospectivamente, la decisión de desarrollar metodológicamente y de manera independiente el Programa de Reforma Administrativa fue razonable y los avances que en materia de diagnósticos administrativos y de líneas de política fueron recomendados, hoy sirven al Programa de Reforma Administrativa del Presidente López Portillo, quien fuera el principal animador de los trabajos de la CAP.

Sin embargo, al ya existir un Plan Global de Desarrollo el proceso de reforma administrativa necesariamente tiene que responder a los requerimientos de ese Plan Global.

3. REFORMA ADMINISTRATIVA

La tesis fundamental sobre la que se estructura el actual programa de Reforma Administrativa, concibe a la Administración Pública como un medio que permite alcanzar los objetivos y metas que se proponga el Gobierno Federal.

Es por ello que en muchas ocasiones se ha repetido que la administración no es un fin en sí misma, sino uno de los medios que hacen posible

el logro de los fines del Estado. Por eso también se acostumbra llamar a las actividades medias o administrativas, *actividades adjetivas,* y a las actividades fines, *sustantivas.*

Son cinco los objetivos globales que pretende el programa de Reforma Administrativa.

1. Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una Reforma Administrativa para el desarrrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del Personal Público Federal, que al mismo tiempo garantice los derechos de los trabajadores y permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del gobierno propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y
5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.[13]

3.1 *Fundamento Jurídico*

Para iniciar en la práctica la reestructuración del aparato administrativo es necesario formalizarla previamente. Por ello, al inicio del Gobierno del Presidente López Portillo se enviaron al Congreso de la Unión, tres iniciativas de ley que contenían la formulación de las reformas estructurales y funcionales que se introducirían a la Administración Pública Federal.

[13] Carrillo Castro, Alejandro. "Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social (1976-1982)", *Revista de Administración Pública,* Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 31 y 32 (jul.-dic., 1977), pp. 12 y 13.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley General de Deuda Pública son los tres ordenamientos en que se sustenta jurídicamente el actual proceso de reforma. Mientras que la Ley Orgánica básicamente plantea reformas de estructura, los otros dos ordenamientos fundamentalmente se refieren a cuestiones de funcionamiento.

Estas leyes, sientan las bases para la planeación, programación-presupuestación, operación, control, información y estadística y evaluación de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, introduciendo modalidades favorecedoras del proceso de planeación, mediante el ordenamiento de las acciones públicas y la integración convencional de los llamados "sectores administrativos", los que a su vez facilitan la estructuración de los sectores de actividad económica y social, que cada vez más tienden a identificarse.

A fin de conformar las actividades de las Dependencias Centralizadas y de las Entidades Paraestatales, en el actual Programa de Reforma Administrativa se consideró pertinente *terminar con la dualidad* que se venía presentando entre los ordenamientos que regían las actividades de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y los que normaban, básicamente para su control, registro y reformas a las entidades paraestatales, adoptando un *criterio integrador,* que aglutinara en una sola Ley no tan sólo a las Dependencias, sino también a las Entidades. A este nuevo ordenamiento se le ha llamado Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La reubicación de funciones ha sido un proceso de tal vastedad y profundidad que afectó al 95% de las Dependencias Centralizadas. El propósito perseguido fue la simplificación de las estructuras y la reducción de funciones duplicatorias y contradictorias.

Se consideró pertinente, asimismo, precisar algunos conceptos e instrumentos utilizados en la Administración Pública Federal y que se prestaban con frecuencia a confusión. Era común que el fenómeno de la desconcentración se interpretara como sinónimo de la descentralización. Por tanto, en la nueva Ley Orgánica se entiende por órganos administrativos desconcentrados aquellos que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia establezcan las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y tendrán facultades específicas para resolver sobre materias técnicas y ámbitos territoriales determinados. Esto significa que el órgano desconcentrado sigue teniendo la misma personalidad jurídica de la Dependencia Centralizada correspondiente; en este sentido son órganos de autoridad, mientras que la figura de la descentralización supone personalidad distinta a la Administración Pública Centralizada y, por tanto, no pueden tener atribuciones de autoridad. De igual manera, el órgano desconcentrado está jerárquicamente subordinado a la Dependencia Centralizada correspon-

diente, relación de dependencia que no se presenta en el ente descentralizado.[14]

En las anteriores leyes de Secretarías y Departamentos de Estado no se cumplía con la ortodoxia de la Constitución, ya que ésta únicamente hace mención de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos; la actual Ley Orgánica ha adecuado a la Constitución el nombre de Departamento Administrativo que sustituye al de Departamento de Estado. En el mismo sentido, la Nueva Ley Orgánica obliga a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos a dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, y deberán informar también cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una Ley o se estudie un negocio referente a sus actividades. Esta última obligación se hizo extensiva a los Titulares de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Mayoritaria.[15]

La Ley Orgánica también clarifica lo relativo a la delegación de facultades, determinando cuáles de ellas son *indelegables* por parte de los Titulares de las Dependencias Centralizadas.

Anteriormente eran los Titulares de las Dependencias Centralizadas los que expedían sus reglamentos interiores; sin embargo, se consideró que *sólo el Presidente de la República puede hacer uso de la facultad reglamentaria* que le otorga la fracción I del artículo 89 Constitucional, y que por esta razón la Ley Orgánica ha determinado que sea el propio Ejecutivo Federal quien expida dichos reglamentos interiores.[16]

Sin embargo dejó a los Titulares de las Dependencias la facultad de expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para el funcionamiento de sus Dependencias, adicionando que los manuales de organización general deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.[17]

Sin desconocer los intentos anteriores por ordenar y someter a control las actividades de las entidades paraestatales, y reconociendo la útilidad de todos ellos en el proceso creciente de racionalización de las acciones de la Administración Pública Paraestatal, *es hasta la promulgación de la Ley Orgánica que se enfrenta de lleno el problema que planteaba la coordinación de las entidades públicas descentralizadas o creadas de acuerdo a la legislación mercantil.* El supuesto teórico que fundamenta esta Ley es el siguiente: si bien las *entidades paraestatales* tienen una *personalidad jurídica distinta* de la de las dependencias centralizadas, los recursos que manejan son también públicos, aportaciones o "participaciones" que de una u otra forma el Gobierno de la República ha hecho. Por ello, *sin*

[14] Ley Orgánica..., Art. 17.
[15] Art. 23. LOAPF.
[16] Art. 18, LOAPF.
[17] Art. 19. LOAPF.

detrimento de su diferente personalidad jurídica, se convino en que las actividades por ellas desarrolladas fueran consideradas como parte integrante de la Administración Pública Federal, dándoles a las dependencias centralizadas la posibilidad de apoyar las políticas a su cargo con las acciones desplegadas por aquellas entidades paraestatales que se desenvolvieran en campos similares o afines de los de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

Esta es una nueva forma de concebir el papel de las empresas públicas en los países en desarrollo, considerándolas no sólo como promotoras del crecimiento y reorientadoras del desarrollo, sino también como "instrumentos de política económica", como medios para influir directa o indirectamente en la consecución de los objetivos económicos globales tales como: el equilibrio externo; la mejor redistribución del ingreso; la generación de empleos; la estabilidad de precios. La sectorización administrativa pretende que las entidades paraestatales, agrupadas bajo la coordinación de un Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, responsable de una política determinada (fomento industrial, promoción agropecuaria y forestal, captación y movilización de recursos para el desarrollo y capacitación y adiestramiento y productividad, etc.), sirvan de *soporte fundamental* o por lo menos *coadyuven* a la instrumentación de la política o políticas gubernamentales del sector en que han quedado agrupadas.

En efecto, el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de la República para constituir *sectores administrativos* a través del agrupamiento de las entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo; y el 51 del mismo ordenamiento otorga atribuciones a los *coordinadores de sector* para planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades bajo su responsabilidad.

Con base en ambos artículos, el Ejecutivo Federal expidió el 13 de enero de 1977[18] un *"Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina"*, en el que se reglamentan las facultades del coordinador sectorial en relación con la planeación, coordinación, presupuestación, control y evaluación de las operaciones y del gasto correspondiente de las entidades paraestatales ubicadas en el sector respectivo, y se establece la mecánica para depurar, en su caso, la crecida y compleja Administración Pública Paraestatal.

La Ley Orgánica contempla y ordena que las actividades de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal "deben realizarse *en forma programada* y tomando siem-

[18] D.O. del 17 de enero de 1977.

pre en consideración los *objetivos y metas* que se establezcan en el plan de Gobierno, obviamente dentro de las *grandes prioridades nacionales*". Por ello, fue necesaria la *creación de una Secretaría de Programación y Presupuesto,* como núcleo rector del proceso racionalizador de las acciones públicas llamada con toda justeza el "eje de la reforma administrativa".

Dentro de este núcleo rector habrá que considerar también a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los efectos de financiamiento. Con él coadyuvan los "cabezas o coordinadores de sector" (las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos), a los que a su vez se les encomendó o "colgó" un grupo o "racimo" de entidades paraestatales con actividades afines a las suyas para efecto de su coordinación programática y presupuestal. De esta forma se integraron los diversos componentes de la Administración Pública Federal en un *sistema global de planeación* (programación-presupuestación, información y estadística, control y evaluación) que empieza a rendir sus primeros frutos con una mayor racionalización de sus actividades ordenadas en programas, lo que habrá de traducirse en la mejoría de muchas variables de la economía mexicana: abatimiento de las importaciones públicas, endeudamiento externo dentro de lo previsto, incremento de los ingresos públicos, adecuada tasa de incremento del gasto y otras.

En términos esquemáticos la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha logrado:

1. *Dar unidad y coherencia* a la Administración Pública Federal al considerar dentro de sus ordenamientos también a las entidades paraestatales, y no sólo a las dependencias centralizadas, como ocurría con sus predecesoras, llamadas "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado".
2. Que *las actividades* de la Administración Pública Federal *se conduzcan en forma programada,* para lo cual estructura un *sistema integrado de planeación* (programación-presupuestación, información y estadística, control y evaluación), el que tiene como núcleo a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y para efectos del financiamiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por esta razón a estas dependencias se les ha denominado convencionalmente *"de orientación y apoyo globales".*
3. *Determinar con precisión el papel que corresponde a las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales* en el proceso integrado de planeación y en la instrumentación de sus programas, así como sus relaciones con las "dependencias de orientación y apoyo globales" y con respecto al propio Titular del Ejecutivo Federal.
4. Señalar concreta y específicamente, por lo que se refiere a las entidades paraestatales, que sus relaciones con el Ejecutivo Federal y con las "dependencias de orinetación y apoyo globales" deberán efectuarse a través del "coordinador sectorial" respectivo.

Dentro de la misma filosofía de la Reforma Administrativa contenida en la Ley Orgánica, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la General de Deuda Pública detallan y precisan a su vez, en sus respectivos ámbitos competenciales, los aspectos relacionados con los sistemas de presupuesto (formulación, ejercicio y control), de contabilidad, de información y estadística, de evaluación y de financiamiento.

El esquema sectorial contenido en la Ley Orgánica sirve de base a las otras dos Leyes y a partir de él establecen la mecánica y formas de integración y operación de los componentes del sistema integrado de planeación.

Con esto se pretende dar a la Administración Pública Federal *unidad* en el desarrollo de sus actividades a efecto de que, sin desconocer la importancia y utilidad de contar con entes públicos de distinta personalidad jurídica, los recursos públicos en ellos comprometidos tengan un uso más racional, canalizándolos hacia propósitos comunes y prioritarios y considerando las restricciones, sobre todo en el actual momento de crisis, que imponen las estructuras socio-económicas y políticas de un país subdesarrollado como México.

4. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS

Fundamentalmente las reformas y modalidades que se introducen a través de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se pueden clasificar de la siguiente manera:

I. Integración unitaria de la Administración Pública Federal.

II. Formalización de la programación de actividades como modalidad operativa de la Administración Pública Federal.

III. Previsión de mecanismos participativos o adjuntos al Presidente de la República para efectos de coordinación.

IV. Reconocimiento de la necesidad de fortalecer el Pacto Federal mediante la ejecución de programas coordinados entre la Federación y los Estados.

V. Reubicación de funciones entre las Secretarías de Estados y De-

partamentos Administrativos para la simplificación de estructuras y reducción de duplicaciones y contradicciones funcionales.

VI. La sectorización de la Administración Pública Federal.

4.1. *Integración Unitaria de la Administración Pública Federal*

La transformación que se está operando en la Administración Pública Federal en la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia conjuga los dos grandes campos que integran la administración pública federal:

La *Administración Pública Centralizada* y la *Administración Pública Paraestatal.* La primera se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y, la segunda, por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Respecto a la administración pública paraestatal y, en aras de simplificar, puede afirmarse que este campo tiene tres tipos de entidades: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal (mayoritarios y minoritarios) y los fideicomisos, ya que para fines de la Ley Orgánica las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas se consideran empresas de participación estatatal mayoritaria. Asimismo, cuando en las asociaciones y sociedades civiles, la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades públicas o alguna de ellas se obligue a realizar o realice las aportaciones económicas preponderantes, se asimilarían también a las empresas de participación estatal mayoritarias. Convencionalmente, la Ley Orgánica denomina *Dependencias* a las partes integrantes de la Administración Pública Centralizada y *Entidades* a las que conforman la Administración Pública Paraestatal.

4.2 *Formalización de la Programación de Actividades como modalidad Operativa de la Administración Pública Federal.*

Si bien en México la preocupación por programar las actividades se inicia en 1930, cuando se expidió la Ley sobre Planificación General de la República, y sin desconocer los serios esfuerzos de la Administración Pública Federal por racionalizar sus actividades, no fue sino hasta 1976 que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reconoce formalmente que "las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes".[19]

La actual administración se ha comprometido en un serio esfuerzo por *racionalizar el uso de los recursos y por satisfacer los niveles mínimos de bienestar de la población. Por ello, ha entendido a la programación como el establecimiento de un orden de sus actividades en el tiempo y en el espacio, ordenamiento que es indispensable si se quiere coordinar, y en un país con escasez de recursos como es el nuestro, el orden y la coordinación son requisitos para la eficiencia, la eficacia, la congruencia y la honestidad.*

A efecto de que las dependencias centralizadas cuenten con la capacidad técnica necesaria para el ejercicio de la programación, la Ley Orgánica ordena que deberán establecer "sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización... y los demás que sean necesarios".[20]

4.3 *Previsión de Mecanismos Participativos o Adjuntos al Presidente de la República para Efectos de Coordinación*

Asimismo, la Ley Orgánica prevé reuniones de gabinete no sólo para los efectos del artículo 29 constitucional, sino también para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, aunque no incluya a la totalidad de los miembros del Consejo de Ministros.

A esto se refiere la segunda parte del artículo 6o. que faculta al Presidente de la República para "convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos que no incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo (de Ministros), cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrentes de varias dependencias o entidades de la Administración Pública".

En igual sentido la Ley faculta al Presidente de la República para la constitución de *comisiones intersecretariales* (léase intersectoriales) para el despacho de asuntos en que deban participar varias Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, previendo que las entidades para-

[19] Ley Orgánica..., Art. 9o.
[20] Ley Orgánica..., Art. 20.

estatales también podrán integrarse a dichas comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.[21]

Las comisiones intersecretariales (léase intersectoriales) podrán ser *transitorias* o *permanentes* y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

Por otra parte, la Ley Orgánica introduce la modalidad de que el Presidente de la República cuente con las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación en aquellas áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine.[22] En este sentido se han creado la Coordinación General de Estudios Administrativos.[23] La Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación[24] y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.[25]

4.4 *Reconocimiento de la necesidad de fortalecer el Pacto Federal, mediante la ejecución de Programas coordinados entre la Federación y los Estados.*

En la Ley Orgánica se establece la facultad del Presidente de la República para celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados, cumpliendo con las formalidades que en cada caso sean procedentes, a efecto de coordinar sus acciones en la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.[26]

La Secretaría de Programación y Presupuesto al formular los planes nacionales y los programas de inversión y gasto del gobierno federal deberá considerar los propósitos del desarrollo de cada uno de los Estados Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos formularán sus programas sectoriales de desarrollo en el contexto de las prioridades nacionales y tomando en cuenta los programas específicos de desarrollo que le hayan presentado los Gobiernos de los Estados para, a su vez, enviarlos, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que ésta considere las partidas presupuestales correspondientes.

21 Ley Orgánica..., Art. 21.

22 Ley Orgánica..., Art. 8o.

23 Acuerdo Presidencial del 1o. de enero de 1977 (Diario Oficial del 3-I-77).

24 Acuerdo Presidencial del 30 de septiembre de 1977 (Diario Oficial del 21-X-77).

25 Acuerdo Presidencial del 17-I-77 (Diario Oficial 21-I-77). En años posteriores se crearon dos nuevas coordinaciones: La Coordinación de Proyectos de Desarrollo (D.O. 18-V-79) y la Coordinación General de Programas para Productos Básicos (D.O. 7-II-80).

26 Ley Orgánica..., Art. 22. Asimismo, el 6 de diciembre de 1976 apareció publicado en el Diario Oficial un Acuerdo Presidencial en el que se establece que "el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común".

Los campos fundamentales de coordinación serían:

1. Agua potable y alcantarillado rurales.
2. Obras en cabeceras municipales.
3. Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos.
4. Construcción y rehabilitación de la vivienda popular.
5. Casas de cultura.
6. Instalaciones deportivas.
7. Caminos de mano de obra.
8. Carreteras estatales.
9. Caminos vecinales.
10. Aeropistas.
11. Carreteras urbanas.
12. Planteles escolares.
13. Centros y casas de salud y asistenciales; y
14. Otras de interés común.

Asimismo, el gobierno federal se compromete a prestar asistencia técnica a las entidades federativas que lo requieran en materia de administración local, administración municipal, sistema fiscal y presupuestario y otras áreas. De igual manera, se dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público preste la asistencia técnica correspondiente para establecer un sistema de *coordinación fiscal* entre las entidades y sus municipios con vista a su fortalecimiento y mayor participación en las responsabilidades que les corresponden.

A este convenio se le ha llamado *único* porque es la Secretaría de Programación y Presupuesto la dependencia encargada de *dar unidad a la acción federal en los Estados.* Es evidente que el mejor aprovechamiento de este mecanismo participativo de los niveles de gobierno federal y estatal dependerá, en buena medida, de que los Gobiernos de los Estados emprendan actividades para ordenar sus propios sistemas administrativos, adecuando sus estructuras y funciones a la racionalización de sus recursos, la mayor y mejor utilización de los recursos que procedan de la Federación y a la creación de la capacidad técnica suficiente para ir sustituyendo a las dependencias y entidades del gobierno federal en la realización de aquellas obras y programas concertados en el convenio de coordinación. En todo caso, los Gobierno de los Estados deben reproducir con sus Municipios el tratamiento que la Federación está dando en este esfuerzo de desconcentración.

Otro instrumento que permitirá el fortalecimiento de las Entidades Federativas y de los Municipios son los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico, que al ser reestructurados (D.O. 2-III-77) para convertirlos en organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonios propios, serán elementos de coordinación de los recursos

federales y estatales bajo una línea de mando única. También se destaca que estos Comités estarán *presididos por el Gobernador de la entidad respectiva,* quien designará al coordinador de los mismos. El secretariado técnico de estos comités será personal de la Secretaría de Programación y Presupuesto con lo cual se inyectará de recursos financieros adicionales, vía gasto corriente, y de personal debidamente calificado del que carecen muchas Entidades Federativas.

4.5 *Reubicación de Funciones entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para la simplificación de Estructuras y Reducción de Duplicaciones y Contradicciones Funcionales*

Antes de la Ley Orgánica se tenían dos Secretarías para el fomento de la industria, una, la de Patrimonio Nacional, que se encargaba de la industria paraestatal y otra, la de la Industria y Comercio que si bien tenía funciones de promoción de la industria en general, su mayor vinculación era con la industria privada. Esta dualidad fue corregida al conjugar este grupo de funciones en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Para atender el fomento de las actividades agropecuarias y forestales, pero fundamentalmente en lo que respecta a la agricultura, existían las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Esta última, era la responsable de formular el plan agrícola nacional; sin embargo, su acción se circunscribía fundamentalmente a las tierras de temporal, mientras que la primera administraba las tierras de riego y, por ende, las de mayor rendimiento. La situación resultante era que la dependencia responsable del plan no controlaba sino una parte, la más pequeña, del total de la producción agrícola. Para corregir esta deficiencia se creó la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; por ello es que se afirma que la Reforma Administrativa ha precisado funciones para imputar responsabilidades. En esta misma línea, el Gobierno de la República ha establecido como objetivo básico de su gestión la *autosuficiencia en materia alimentaria,* y para apoyar en dicho sentido al sector agropecuario *se elevó de rango el aspecto relacionado con el fomento pesquero,* constituyéndose para tal efecto el *Departamento de Pesca,* con funciones que, fundamentalmente, se encontraban dispersas en las extintas Secretarías de Industria y Comercio y de Recursos Hidráudicos y la de Reforma Agraria, así como en diversos fideicomisos, a cuya extinción se procedió rápidamente.

En la anterior Ley se daba el caso de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sólo se encargaba de las funciones relacionadas con el transporte terrestre y aéreo e inexplicablemente dejaba fuera de su competencia el transporte marítimo, que se encontraba en la Secretaría de Marina. En la actualidad *la Secretaría de Comunicaciones y Transportes concentra ya todas las funciones relativas al transporte en general.*

La recientemente creada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas concentró las funciones que en materia de agua potable y alcantarillado venían ejerciendo la Secretaría de Salubridad y Asistencia y las extintas Secretarías de Recursos Hidráulicos y del Patrimonio Nacional. Agrupó igualmente las relacionadas con las políticas de vivienda y urbanismo, que antes se encontraban también en la Secretaría de Patrimonio Nacional y se le atribuyeron las funciones que en materia de asentamientos humanos pertenecía a la desaparecida Secretaría de la Presidencia.

Las funciones relacionadas con el comercio se encontraban atomizadas en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores y las extintas de Industria y Comercio y del Patrimonio Nacional; por ser objetivo primordial del régimen la *comercialización adecuada de los productos de consumo popular,* se optó por la creación de la Secretaría de Comercio.

Otras reubicaciones de funciones son las de haber concentrado en la Secretaría de Gobernación las relacionadas con los medios de comunicación masiva; en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social las relacionadas con el registro de cooperativas.

No obstante, el cambio más trascendental que se operó en la Administración Pública Mexicana, se debió a la creación de la nueva *Secretaría de Programación y Presupuesto* que, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituye lo que el propio Presidente de la República ha denominado el *Eje de la Reforma Administrativa.*

La Secretaría de Programación y Presupuesto agrupó las funciones relacionadas con un *sistema integrado de planeación.* Absorbió de la extinta Secretaría de la Presidencia las relacionadas con la planeación y programación global, sectorial y regional; de la desaparecida Secretaría de Industria y Comercio las relativas a la información y estadística; de la antigua Secretaría de Patrimonio Nacional, el registro y el control normativo y global de las entidades paraestatales, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quizás la medida más transformadora, las funciones del *presupuesto de egresos.* Además de estas funciones se le agregaron las relativas a la *evaluación.*

El propósito de transferir el presupuesto a la Secretaría de Programación y Presupuesto fue ligar la formulación y el ejercicio presupuestal a los programas, a los objetivos y metas prioritarios del país y no al ingreso, como tradicionalmente venía ocurriendo. *Un presupuesto al servicio de las grandes prioridades nacionales y no un presupuesto en función de los ingresos.*

A la Secretaría de Programación y Presupuesto se ha llamado el "eje" de la Reforma Administrativa debido a que, por un lado, es la dependencia normativa en materia de los sistemas de orientación y apoyo

globales y, por otro, concentró la normatividad y articulación globales de la planeación, programación-presupuestación, evaluación, coordinación y control de las entidades paraestatales que anteriormente se encontraban dispersas en las tres Secretarías que configuraban el llamado "triángulo de la eficiencia administrativa": Las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.

En el primer aspecto yace la que resulta ser, quizá, la más radical transformación que se introdujo a la Administración Pública Mexicana. Con anterioridad había sido criticada la existencia de una Secretaría (la de la Presidencia), con atribuciones para la planeación del desarrollo económico y social y la programación del sector público, pero que no contaba con el instrumento fundamental, para financiar las actividades contenidas en los planes y programas por ella elaborados: el presupuesto; lo cual imposibilitó a lo largo de los últimos dieciocho años la eficacia del sistema de programación de la Administración Pública Federal, previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958.

El proceso actual de reforma busca terminar con la "trampa administrativa" de hacer depender el presupuesto de egresos tan sólo de los ingresos con independencia de los objetivos y metas de la programación gubernamental. Por ello, en la Nueva Ley Orgánica se ubican en la Secretaría de Programación y Presupuesto ambas funciones: la de programación y la de presupuestación. *Con ello se trata de amarrar los egresos a las prioridades nacionales y poner los ingresos al servicio de los programas, los objetivos y las metas debidamente jerarquizados.*

5. UNA REFORMA TRASCENDENTAL: LA SECTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

5.1 *Consideraciones Generales*

Reubicadas las funciones, establecida la programación como el modo de operar la Administración Pública y previstos los mecanismos de coordinación, fue necesario también configurar los *sectores administrativos* como *órdenes* a ser *coordinados.*

Sin embargo, *por la personalidad jurídica distinta de las entidades paraestatales* hubo necesidad de encontrar una *fórmula* que a la vez que respetara dicha personalidad, hiciera posible su coordinación con las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos correspondientes. La fórmula convenida para estos propósitos prácticos fue la *sectorización de la Administración Pública Federal,* que básicamente consiste en el establecimiento de *sectores administrativos* configurados por el coordinador o "cabeza" de sector y un conjunto de entidades paraestatales que el Presidente de la República, por ley, determina agrupar en dichos sectores para efectos de compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios.

5.2 *Concepto de Sector*

Para responder a la pregunta ¿qué es un sector administrativo?, veamos cómo se le define en los *Lineamientos para la sectorización de la Administración Pública Federal.*[27]

En la *primera versión de éstos* (22-VII-77) en la página 35 se establece que:

a) "Un sector administrativo es una *convención de análisis* programático, que se emplea para obtener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objetivos comunes. Es un *sistema de trabajo* por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con la de aquellas entidades paraestatales, que concurran al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su *eficiencia* y *eficacia globales.*"

En su segunda versión (25-V-79) página 30, se dice que:

b) "La sectorización debe entenderse básicamente como un *esfuerzo de armonización* de los objetivos y metas de las entidades paraestatales con aquéllos de la dependencia coordinadora de sector, a fin de que, *a partir de planteamientos nacionales,* puedan derivarse objetivos y metas de carácter sectorial, así como los correspondientes a la Secretaría de Programación y Presupuesto, analizarlos en conjunto y *hacer un esfuerzo de compatibilización y congruencia global".*

5.3 *Sector Administrativo y Sector de Actividad Económico-Social*

El Lic. José López Portillo decía el 3-XI-75 en un discurso pronunciado en Tepic, Nay.:

"Necesitamos integrar cabezas de sector en el aspecto industrial, en el aspecto agropecuario, y en los demás de la actividad económica y social. Cabezas de sector que, a gran nivel global, propicien la coordinación, que no es un propósito; coordinar es una acción resultante, que entraña la necesidad de *establecer un orden*; un orden en el que las decisiones se tomen en función de las metas concertadas y convenidas. *Si no concer-*

[27] "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal", en *Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal.* Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República.

tamos un orden que ubique en el lugar y en la oportunidad —esto es en el tiempo y en el espacio— las acciones, si no se establece una estrategia o modalidad, si no se establece un recurso, si no se establece una interrelación —y todo esto entraña un orden—, *no podemos coordinar*; la coordinación será un buen propósito que se frustrará, porque no tiene posibilidad de armonizarse. Lo que necesitamos es *organización para organizarnos, organizarnos para programar; programar para ordenarnos; ordenarnos para coordinar.*"

Entre los objetivos fundamentales que persigue la reforma administrativa iniciada por el Presidente López Portillo destaca la *reorganización para el funcionamiento sectorial de la administración pública federal.* La necesidad de conducir ordenada y racionalmente el proceso económico y social obliga a introducir cortes convencionales en la realidad, que permitan analizar y programar de mejor manera los diversos problemas que en dicha realidad se presentan estrechamente interrelacionados. *El sector, por tanto, debe entenderse como una convención de análisis que auxilia el proceso de programación de las actividades de la administración pública federal, y de su debida traducción a costos para que de esta manera el presupuesto federal se formule en consonancia con los objetivos y metas prioritarios que se desean alcanzar.*

La programación siempre ha exigido el agrupamiento de las actividades afines y relacionadas a propósitos comunes. Sin embargo, es con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuando se ha introducido el *nuevo concepto de sector administrativo* con el fin de *ordenar y coordinar* las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

La administración pública federal ha establecido dos tipos de sectores, uno orgánico-estructural y otro operativo-funcional. Al primero se le ha denominado *sector administrativo* y al segundo *sector de actividad económico-social.* Esta es una distinción convencional ya que en la actualidad estos dos conceptos de sector tienden a identificarse.

Por sector administrativo debe entenderse la agrupación de algunas entidades de la administración pública paraestatal, bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a quien se le ha imputado la responsabilidad sectorial de compatibilizar los objetivos y metas, que en conjunto, persiguen dichas entidades.

En cambio, *un sector de actividad económica y social puede abarcar a más de un sector administrativo, cuando éste no ha recortado definitivamente un grupo de actividades afines y cuando la programación —para efectos globales— requiera un grado mayor de agregación y consolidación de las actividades de la administración pública federal.* En este sentido, puede afirmarse, que *el sector administrativo ha venido a facilitar la sectorización económico-social para la programación y la formulación del presupuesto.*

El agrupamiento de las entidades paraestatales *más que derechos adicionales* para el coordinador del sector, *supone responsabilidades mayores* al determinarles la función de compatibilizar los programas, objetivos y metas institucionales con los del sector en conjunto.

El sector administrativo de ninguna manera debe entenderse como un "enfeudamiento", ya no sólo institucional, sino a nivel de todo un sector. Por el contrario, debe entenderse como un instrumento de análisis que coadyuva a la ordenación para una mayor coordinación que dé viabilidad y vigencia a la planeación y programación y presupuestación de las actividades a cargo de la administración pública federal.

Ya se ha señalado que cada sector administrativo se integra por un coordinador de sector y por un grupo de entidades paraestatales, que han quedado bajo su coordinación, lo que significa que teóricamente hay tantos sectores administrativos como secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, es decir, 18.[28] En cambio, para efectos de la planeación y programación y presupuestación de éstos, al principio de la actual administración (1977), se habían reducido a 12, que eran los sectores de actividad económica y social siguientes:

Administración y Defensa; Política Económica; Agropecuario y Forestal; Pesca; Fomento Industrial; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Asentamientos Humanos; Trabajo; Educación; Salubridad y Seguridad Social y Turismo.

Salvo en los tres primeros sectores de actividad económica y social mencionados, en todos los demás, el sector administrativo se identifica con el sector actividad económica y social.[29]

La sectorización administrativa ha venido a facilitar la integración del concepto de sectores de actividad económica y social para efectos de la programación global. La sectorización es un sistema de trabajo que hace posible el ordenamiento, la coordinación y la racionalización del proceso administrativo y así deberá entenderse siempre: como un sistema de trabajo que hace posible el ordenamiento, la coordinación y la racionalización del proceso administrativo y no como la negación de la *figura administrativa de la descentralización* (entidades paraestatales), que tan positivos frutos ha tenido en el medio mexicano. La coordinación de las entidades paraestatales por las dependencias centralizadas no implica la abolición de la autonomía legal, patrimonial, técnica, administrativa y financiera que caracteriza a los entes que componen la administración

[28] No obstante, en la práctica la Secretaría de Marina no tiene entidades paraestatales bajo su coordinación.

[29] El "sector administración y defensa" está integrado por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y el Departamento del Distrito Federal. El "sector de política económica" lo componen las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, y el "sector agropecuario y forestal" las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria.

público paraestatal. Los mecanismos de coordinación de que se euxiliará la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo coordinadores de sectores, tendrán como instrumento fundamental la coordinación, la participación de los funcionarios de estas dependencias en la integración de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, los que actuarán, en los órganos de gobierno de dichas entidades como consejeros o administradores y no como funcionarios de las dependencias que representan.

5.4. *Niveles de Decisión Introducidos por la Sectorización*

El artículo 50 de la Ley Orgánica faculta al Presidente de la República "para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se designe como coordinador de sector correspondiente". De esta manera se establecen las figuras de *coordinador sectorial* o *cabeza de sector* y de *sector administrativo*, y para efectos de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el artículo 51 de la misma Ley les faculta en este sentido, dando lugar a la *coordinación sectorial*.

Se pretende de esta manera "amarrar" las actividades de las entidades paraestatales con las de las dependencias centralizadas, a efecto de conjugar propósitos y asegurar acciones unitarias y coherentes hacia metas y objetivos prioritarios del país.

Para reglamentar estos dos artículos se expidió el Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977 (D.O. del 17 de enero de 1977), por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. En su artículo 1o. este Acuerdo dispone la constitución de los *sectores administrativos*; en el 2o., se especifican las facultades del *coordinador sectorial* en relación con las entidades paraestatales que se han agrupado en su ámbito de responsabilidad; el 3o., señala que las disposiciones de este Acuerdo, *no implican la modificación de la personalidad jurídica de las paraestatales* o del patrimonio de las mismas, ni afecta sus relaciones con sus trabajadores o con terceros y, por último, el 4o., establece la mecánica para la *reorganización y depuración de las entidades* que configuran el sector.

En el juego sectorial se encuentra implícita la determinación de las relaciones entre los coordinadores de sector y las dependencias con funciones de orientación y apoyo global (programación, presupuesto, información y estadística, control, evaluación y financiamiento). De esta manera, se ha constituido también otro nivel administrativo de decisión denominado convencionalmente *dependencias de orientación y opoyo global.*

En resumen, puede afirmarse que la sectorización de la Administración Pública Federal establece *tres instancias* que van desde los aspectos más generales de la decisión administrativa hasta los meramente operativos. En el *primer nivel* se encuentran la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias llamadas a normar y controlar, y en su caso orientar y apoyar las actividades del resto de las dependencias y entidades, de ahí su nombre de *orientadoras y procuradoras de apoyo global.* A estas dos dependencias corresponde la programación, la presupuestación y el financiamiento de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, y por la gran complementariedad de sus funciones éstas se coordinan en la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, de reciente creación (D.O. 29-VIII-79).

En *segundo nivel* las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos considerados como *coordinadores de sector* y, *por último*, el conjunto de *entidades paraestatales* ubicadas en el ámbito operativo del sector.

Se ha llegado a pensar que existe *un nivel intermedio* entre el coordinador de sector y las entidades paraestatales consideradas individualmente, cuando éstas forman parte de un *consorcio* debidamente integrado o grupo de empresas, tal es el caso, por ejemplo, de Teléfonos de México, Altos Hornos de México, Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Comisión de Fomento Minero y otras.

5.5 *Criterios de Sectorización*

El agrupamiento de las entidades paraestatales dentro de cada sector administrativo se llevó a cabo considerando la *afinidad de atribuciones, funciones y actividades que entre la dependencia centralizada correspondiente y las entidades paraestatales debería haber.* Sin embargo, muchas de las entidades paraestatales persiguen propósitos muy vinculados con la esfera de competencia de más de una Dependencia Centralizada, en cuyos casos su agrupamiento se definió casuísticamente, en función de su mayor relación con las políticas prioritarias del Gobierno de la República.

La distribución por sectores administrativos de las entidades paraestatales obedeció a *ciertos criterios generales*:

a) Las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, las instituciones de seguros y fianzas se agruparon en el sector administrativo que

coordina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual no implicó que junto con ellas quedaran agrupadas en ese mismo sector las entidades paraestatales en cuyo capital participan mayoritaria o minoritariamente, si sus actividades no eran afines a las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Debido a que una buena parte de las entidades paraestatales se integraban en consorcios o grupos de empresas que respondían a una matriz, se procedió, en *una primera instancia*, al agrupamiento de los consorcios o grupos como si se tratara *de una unidad*. De esta manera *las filiales o subsidiarias corrieron la suerte, en cuanto a sectorización, de su matriz o cabeza de grupo.*

c) Los *fideicomisos eminentemente financieros* y no ligados directamente a programas sustantivos, se agruparon en el sector coordinado por la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público,* mientras que los *fideicomisos operativos* o vinculados directamente a programas sustantivos se distribuyeron en los *sectores administrativos* con cuyas atribuciones y propósitos tuvieran conexión.

d) Otras entidades paraestatales, cuyas actividades tenían relación con más de una dependencia centralizada, se agruparon en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias gubernamentales.

Sin embargo, aún después de la distribución en grupos sectoriales *las entidades paraestatales todavía no constituyen un universo homogéneo, plano, lineal, sino que en él se encuentran entidades disímbolas en naturaleza, objetivos y fines, por lo que los mecanismos específicos de coordinación tienen por fuerza que ser discriminatorios.* A esto habría que agregar que las entidades paraestatales son de importancia diferente ya sea por el volumen de recursos que controlan o manejan, por el peso específico del sector en que se desenvuelven, por la participación que tengan dentro de su rama de actividad, por el tipo de decisiones que tiene que tomar, por su situación específica en un momento determinado e, incluso, la coyuntura por la que atraviesa la economía del país.

Por tales razones *el diseño de los mecanismos más específicos de coordinación se han dejado a los coordinadores de sector* a efecto de que no se omitan o se desproporcionen aspectos que *sólo desde la cúpula sectorial puedan adquirir su justa dimensión.*

5.6 *Medidas generales para una mayor coordinación de la Administración Pública Federal*

Habría, sin embargo, algunas medidas de carácter muy general que contribuirían a una mejor coordinación de la Administración Pública Para-

estatal por la Administración Pública Centralizada. Entre otras podrían citarse las siguientes:

Por el respeto que merece la personalidad jurídica diferente de las entidades paraestatales, sus *órganos de gobierno*[30] vienen a ser *el vínculo más apropiado para la coordinación y comunicación* que debe darse entre las entidades paraestatales y la Administración Pública Centralizada. De ahí que *su reestructuración, una buena integración de los mismos, la reglamentación de su funcionamiento, sean factores importantes para la coordinación paraestatal.*

Instrumentación de *sistemas de acuerdos flexibles y oportunos* que permitan tomar decisiones ágiles y en tiempo; del *contrato-programa o programas por contrato* que permitiría específicamente vincular grupos de actividades de algunas entidades paraestatales en relación con las funciones de las Dependencias Centralizadas, y otras medidas.

Compatibilización de programas y presupuestos institucionales para obtener los correspondientes para el sector.

5.7 *Consideraciones Marginales para la Coordinación de las Entidades Paraestatales*

Adicionalmente podrían hacerse algunas reflexiones sobre algunos elementos que podrían considerarse en la estructuración de los sistemas de coordinación y control de las entidades paraestatales por parte del Gobierno Federal:

— *Precisar las diferencias sustanciales, con propósitos prácticos de coordinación, entre los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.* De un análisis somero de las actividades que desarrollan los organismos descentralizados y algunos fideicomisos[31] se podría concluir, a riesgo de incurrir en equivocación, que éstos se encuentren más cerca de la Administración Pública Centralizada. Por tanto, *se podría pensar que en los organismos descentralizados y en algunos fedei-*

[30] Nombre genérico para designar a los Consejos de Administración, Juntas Directivas, Juntas de Gobierno, etc.

[31] Organismos Descentralizados: Prestación de un servicio público o social (IMSS, ISSSTE, Organismos de Enseñanza y Salubridad y Asistencia Públicas, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Metro, etc.), explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación (PEMEX, CFE, ININ, CFM), investigación científica y tecnológica (CONACYT, IMP, UNAM, UAM, institutos diversos, etc.), obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social. (Lotería Nacional, Pronósticos Deportivos).

Fideicomisos: Para apoyo financiero a diversas entidades paraestatales, para financiar programas sustantivos que corresponden a dependencias centralizadas o entidades paraestatales, para promover y preservar la cultura, para auxiliar a grupos marginados y otros.

misos podría darse una coordinación más intensa y precisa que en las empresas de participación estatal.

No obstante, en relación con los fideicomisos sería conveniente tener en cuenta lo siguiente:

Los fideicomisos no son propiamente entes paraestatales sino operaciones de crédito. Su carácter de ente paraestatal en el *derecho positivo mexicano* se los da la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En la *práctica mexicana, los fideicomisos han servido para manejar programas sustantivos, transferencias o subsidios a entidades paraestatales* y, en ocasiones, *hasta para encubrir actividades que en realidad corresponden a organismos descentralizados y empresas de participación estatal.* La distorsión y el abuso que se ha hecho del fideicomiso requiere una *depuración drástica de ese ámbito de la Administración Pública Paraestatal,* de tal suerte que en los casos en que así resulte conveniente *se reintegren al presupuesto del Ramo o Sector correspondiente los recursos comprometidos en fideicomisos para apoyar sus programas; que se manejen como transferencias o subsidios debidamente transparentados los recursos que actualmente se otorgan por la vía fiduciaria a las entidades paraestatales;* o bien *que se adecúe la estructura jurídica de algunos y transformarlos en organismos descentralizados o empresas de participación estatal según sea el caso.*

– Por el hecho de que las empresas paraestatales en muchas ocasiones están organizadas en grupos o consorcios, sería interesante responder a las siguientes interrogantes:

¿La Coordinación por la Dependencia Centralizada se daría sólo a nivel de la Matriz y se dejaría a ésta la coordinación de sus filiales, o bien se ampliaría hasta las filiales?

Si la coordinación se diera a nivel de Matriz, ¿cuándo en un mismo grupo, v.gr. Teléfonos de México, S. A.,[32] existan una Matriz de primer orden y otras Matrices de segundo orden, la coordinación abarcaría únicamente a la Matriz de primer orden o incluiría también a las de segundo orden?

¿O si en determinados momentos la coordinación podría intensificarse en las filiales cuando éstas atraviesen por situaciones financieras o técnicas difíciles?

– Se podría tomar en cuenta la situación de que existen grupos de empresas que a veces tienen por "cabeza" a un organismo descentralizado (industria azucarera, las empresas de PEMEX, las de la CFE, las de la Comisión de Fomento Minero, etc.) y en otras a una empresa de participación estatal (AHMSA, Teléfonos de México, CIDASA, FAPATUX,

[32] Teléfonos de México, S. A. tiene las filiales: Cía. de Teléfonos y Bienes Raíces, S. A.: Alquiladora de Casas, S. A. y Telefónica Nacional, S. A. Éstas a su vez son matrices de otras filiales. La primera de 16, la segunda de 2 y la tercera de 1.

etc.). En ambos casos convendría diferenciar el tipo de coordinación (rígida o flexible).

– Tal vez sería conveniente dotar de mayor flexibilidad a las empresas que se desenvuelven en campos tan dinámicos que el *periodo de formación de las decisiones* es tan pequeño que la variable tiempo resulta crucial.

– Asimismo, para no dejar en desventaja a algunas empresas paraestatales, en relación con sus competidoras del sector privado que se desenvuelven en la misma rama de actividad, podría considerarse que su coordinación no signifique un recargo de trámites y requisitos excesivos que por cumplirlos desaprovechen expectativas del mercado.

– ¿Se discriminaría el tipo de política que se estableciera para la coordinación de las empresas de participación estatal según que sus acciones estén suscritas en una alta proporción, más allá del 51%, por dependencias y entidades de la propia Administración Pública Federal, o que en ellas los particulares aporten el 49% o una cifra más o menos semejante?

– A nuestro juicio, *la dependencia o no del presupuesto de Egresos de la Federación* de las entidades paraestatales, fundamentalmente organismos descentralizados y fideicomisos, *sería un elemento a ser considerado para determinar el grado de intensidad y el tipo de la coordinación sectorial.*

– Con otro criterio, podrá pensarse en que *el grado de intensidad y el tipo de la coordinación* de las entidades paraestatales *podría estar en razón directa de sus fines sociales e inversa de su objeto económico.*

– Asimismo y con fines de evaluación de sus resultados, las normas e indicadores contra los cuales debería calificarse a las entidades paraestatales tendrían que ser diferenciadas, ya sea que se quieran evaluar resultados en el aspecto económico o social. Y tal vez existan casos en que independientemente de su objeto fundamental tengan que considerarse normas e índices de comportamiento más afines a otro grupo de entidades, a efecto de llegar a una conclusión definitiva. Esto es, mientras que al Hospital General "Manuel Gea González" no deberán generalmente aplicársele normas exclusivamente de rentabilidad económica, lo que sí sería razonable con AHMSA, o con ACROS, en ocasiones también al Hospital General convendría evaluarlo si no en términos de eficacia sí de eficiencia (costo de su servicio), como a AHMSA, DINA y otras en términos de su papel de fuentes de empleo y de producción necesaria para el país como insumos para otras actividades, entre otros aspectos.

– En todo caso estos elementos, así como cualesquiera otros que se analizaran para la estructuración de los sistemas de coordinación de las entidades paraestatales, dependerían de cada *sector administrativo* en particular, tomando en consideración *sus problemas, restricciones, requerimientos y características específicos.*

– Las empresas de participación estatal minoritarias no estarían consideradas en lo que aquí se ha dicho, ya que como la misma LOAP lo señala,

a la Administración Pública Centralizada corresponderá tan sólo la vigilancia de la participación estatal a través de un Comisario que designará el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente.[33]

— Es conveniente insistir: *el diseño de los mecanismos más específicos de coordinación debe ser facultad de los coordinadores de sector, para evitar la omisión o desproporción de aspectos que sólo desde la cúpula sectorial pueden apreciarse en su justa dimensión.*

5.8 *Agrupamiento Sectorial*

El acuerdo del 13 de enero de 1977, con las modificaciones que se le han introducido, sectorizó a más de 900 entidades paraestatales, cuya distribución por sectores administrativos, al 28 de enero de 1980, es la siguiente:

5.8.1 *Distribución Sectorial de la Administración Pública Paraestatal**

(Cifras Preliminares)

Dependencias	Total	Organismos Descentralizados	Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	Fideicomisos	Empresas de Participación Estatal Minoritaria
TOTAL	903	127	518	195	63
S.G.	27	3	20	4	—
S.R.E.	1	—	—	1	—
S.D.N.	2	1	—	1	—
S.M.	—	—	—	—	—
S.H.C.P.	146	5	79	59	3
S.P.P.	16	5	9	2	—
S.P.F.I.	289	11	223	11	44
S.C.	37	8	26	3	—
S.A.R.H.	90	11	51	23	5
S.C.T.	64	4	46	7	7
S.A.H.O.P.	99	41	9	49	—
S.E.P.	45	16	13	16	—
S.S.A.	13	13	—	0	—
S.T.P.S.	7	3	—	4	—
S.R.A.	6	1	1	4	—
S.T.	30	—	17	10	3
D.P.	24	—	22	1	1
D.D.F.	7	5	2	—	—

* Actualizado al 28-01-80.

33 Artículo 48, Segundo Párrafo.

Del cuadro anterior se desprende que el 60% de las entidades paraestatales se agrupa en tres sectores administrativos, mientras que sólo el 6% de ellas se ubica bajo la coordinación de ocho Dependencias Centralizadas. El 34% restante de dichas entidades quedó en siete sectores administrativos.

5.8.2 *Reformas en el Ámbito Paraestatal*

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Acuerdo del 17 de enero de 1977, otorgan al coordinador de sector facultades para promover e instrumentar las reformas administrativas que a las entidades paraestatales ubicadas en el ámbito de su responsabilidad sectorial sea necesario realizar.

La crecida y compleja Administración Pública Paraestatal había estado sometida a diversas críticas por autores, políticos y administradores quienes consideraban indispensable acabar con la operación dispersa de centenares de fideicomisos, fondos, comités y comisiones, para lo cual recomendaban la conveniencia de iniciar un proceso de esclarecimiento y depuración de dichos fideicomisos, que disminuyera sustancialmente su número, ya sea por eliminación y/o reagrupación, pues si bien los fideicomisos son a menudo mecanismos útiles y flexibles, en la práctica mexicana muchos de éstos seguían sobreviviendo aun cuando las causas para las cuales fueron creados habían desaparecido o los objetivos cumplidos.

La Reforma Administrativa en marcha no se circunscribe meramente a la depuración de lo que el propio Presidente López Portillo ha llamado "esa masa confusa y deforme de los fideicomisos", sino que se extiende a toda la Administración Pública Paraestatal. En la Reunión de Gabinete de 22 de julio de 1977, celebrada en Palacio Nacional, el Presidente de la República, refiriéndose a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo y dirigiéndose a los señores Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, afirmó:

> "Vamos sin ningún prejuicio a analizar las que correspondan a nuestro sector, a cada uno de nuestros sectores, y con todo rigor pensemos en eliminar las que ya no sirvan, incorporar unas a otras para hacerlas más congruentes y eficientes y de esta manera ir orientando más lógicamente el funcionamiento de los sectores de los que nos responsabilizamos. El trámite está resuelto."

Las mismas bases jurídicas que formalizan el proceso de Reforma Administrativa contienen las previsiones para depurar la crecida Administración Pública Paraestatal. De esta manera el acuerdo que sectorizó a dichas entidades otorga facultades a la Secretaría de Programación y

Presupuesto para que, a propuesta o previa opinión del coordinador sectorial respectivo, someta al Presidente de la República programas de fusión, disolución, liquidación y/o fortalecimiento de las entidades paraestatales. En el mismo sentido, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, limita la posibilidad de creación incontrolada de nuevas entidades paraestatales, ya que se requiere la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto para constituir fideicomisos o para comprometer la participación del Estado en empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles.[34]

El requisito anterior se traducirá en un crecimiento programado de las entidades paraestatales, abandonando el viejo sistema de crecimiento coyuntural y asistemático de las mismas.

En este contexto, el Gobierno de la República se ha comprometido en un vasto proceso depurador de la Administración Pública Paraestatal, en el que habrán de desaparecer aquellas entidades que han cumplido los objetivos para los que fueron creadas, las que no han cumplido con éstos, o las que han dejado de ser convenientes para la economía nacional o para el interés público. De igual manera se procederá a fusionar a aquellas entidades que tengan objetivos concurrentes y cuya acción sea necesaria desarrollarla bajo una dirección unitaria y coherente, a efecto de elevar la eficiencia y la eficacia sectorial y global del gasto público.

6. LA SECTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA DISCRIMINACIÓN DE CONTROLES

De manera muy breve vamos a referirnos a la conveniencia de que la *vigilancia y control de las empresas públicas respondan a criterios que*

[34] Para efectos de ejercer un mayor control sobre la proliferación de fideicomisos de que se hizo objeto en el pasado, así como para irlos depurando, la Ley de Presupuesto Público, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone, en su Artículo 9o., que "sólo se podrán constituir o incrementar fideicomisos con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público. Además, este control se extiende por la misma Ley, a las empresas públicas que, en su Artículo 8o., ordena que: "El Ejecutivo Federal autorizará por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de éstos." Por último, el Acuerdo Presidencial de 13 de enero de 1977, por el cual se sectorizaron las entidades paraestatales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos) dispone, en el Artículo 4o., que "La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del Coordinador del Sector correspondiente, someterá a consideración del Ejecutivo Federal: a) y b) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público."

permitan discriminar su concepción y aplicación o ejercicio y a *cómo el nuevo modelo descentralizado o sectorial de regulación de las entidades paraestatales facilita dicha diferenciación de controles.*

Casi siempre cuando nos referimos a las empresas públicas utilizamos *denominaciones unitarias* como *administración pública paraestatal, sector paraestatal, sector público descentralizado y otras que dan idea de homogeneidad* y *uniformidad* y que, por tanto, esconden las diferencias tan grandes que en ocasiones existen entre unas y otras. Lo cierto es que las entidades paraestatales constituyen un universo heterogéneo y diverso, tanto por su dimensión e importancia, como por sus fines y objetos. funciones y actividades, dando por descontada su distinta naturaleza jurídica. Esto obliga a pensar que los controles, así como el grado de intensidad con que se aplican, tienen que ser *diferenciados* si se quiere asegurar su eficacia y eficiencia y contribución al logro de los fines deseados.

El que a la Secretaría del Patrimonio Nacional *en el Modelo Centralizado,* se le encomendara la vigilancia y control de la gran mayoría de los organismos, empresas y fideicomisos dificultaba sus posibilidades de diferenciar los controles y la intensidad de su aplicación, por lo que básicamente contó con sistemas y procedimientos de regulación *generales e indiscriminados* para controlar a entidades paraestatales con fines u objetos, funciones y actividades muy diferentes a los suyos y de mayor afinidad con los de otras dependencias centralizadas.

La constitución de las figuras de "sector administrativo", "coordinador de sector" y "coordinador sectorial" (Arts. 50 y 51 LOAPF) que sustentan al *nuevo modelo descentralizado o sectorial* de regulación de las entidades paraestatales ha permitido la distribución de las entidades por actividades afines con el propósito de que la "planeación, coordinación y evaluación" de sus operaciones quede a cargo de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que el Presidente de la República determine y con los cuales sus funciones guarden mayor similitud.

Por otra parte, la institucionalización de la programación de actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto (Art. 9o. LOAPF) y el hecho de que se establezca que el presupuesto se formulará con base a "programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución" (Art. 13 LPCGPF), esto es *que el presupuesto se vinculará a las grandes prioridades nacionales,* ha venido a cambiar el énfasis del control en favor de la supervisión del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas de la Administración Pública Federal.

En el mismo sentido, el abandono del presupuesto tradicional implica modernizar el instrumento contable, ya que la presupuestación por programas requiere de una contabilidad de costos de los programas, subprogramas y demás categorías en que se ha desagregado el proceso programático-presupuestal. De igual manera, la glosa de cuentas que antes, por

ley, era una "glosa legal, numérica y contable" se ha transformado en otra que tendrá que destacar los resultados obtenidos y sus respectivos costos, lo que facilitará también la comparación no sólo entre los resultados logrados y programados (eficacia), sino los costos reales con los presupuestados (eficiencia).

En virtud de que los anteriores controles se encontraban muy vinculados, más que a los resultados, a la comprobación de las erogaciones, al uso racional del gasto, del dinero, las entidades sujetas a dicha vigilancia la entendían dentro de un contexto de fiscalización y sanción, mientras que el control de objetivos y metas, por un lado, y de costos por el otro, enfatiza los aspectos de eficiencia, eficacia y congruencia de las acciones públicas.

Los sistemas de control establecidos en materia de adquisiciones, crédito, importaciones, contratos y obras y otros de igual naturaleza habrán de contribuir a llenar los requerimientos del sistema de control de objetivos y metas de la programación global, sectorial e institucional (con sus respectivas connotaciones regionales), niveles establecidos por el *nuevo modelo sectorial o descentralizado*. Para distribuir las responsabilidades entre las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector y las entidades paraestatales en los procesos de planeación, programación-presupuesto, información y estadística y evaluación fue necesario que dentro del Programa de Reforma Administrativa, puesto en marcha por el Presidente José López Portillo, se emitiera un documento con "las reglas del juego", mismo que se conoce como *Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal,* y en el que se precisa que "la concepción sectorial, *como convención de análisis* programático, obliga a considerar y diferenciar los distintos niveles de *preparación de decisiones* que funcionan dentro de la Administración Pública Federal y que corresponden a las dependencias de orientación y apoyo global (Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público), a las dependencias coordinadoras de sector (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) y las entidades paraestatales que se integran a cada sector. Estas instancias de *preparación de decisiones* realizan en sus respectivos ámbitos y niveles de competencia, las funciones relacionadas con los procesos administrativos básicos del quehacer público —la planeación de actividades, la programación y presupuestación de las mismas y la evaluación de los procedimientos y resultados obtenidos—; sin embargo, *la diferencia estriba en los distintos niveles de agregación y responsabilidad que corresponden a cada una de ellas dentro del proceso general de toma de decisiones de la Administración Pública Federal*".[35]

Como ya se ha afirmado, la agrupación por afinidad de objetivos y

[35] *Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal,* Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, pp. 27 y 28.

actividades de las entidades paraestatales dentro de un *sector administrativo,* cuyo coordinador es una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo, es un elemento que ha venido a facilitar la aplicación de controles diferenciados y más específicos y, en algunos casos, hasta casuísticos, dependiendo de la amplitud y complejidad de cada sector administrativo.

Sin embargo, el Programa de Reforma Administrativa contempla, dentro del proceso para mejorar la planeación, coordinación, evaluación y control de la Administración Pública Federal en su conjunto, que este agrupamiento por sectores es tan sólo un primer paso, ya que cada Coordinador de Sector en su respectiva esfera de competencia y en atención de los objetivos, prioridades y restricciones sectoriales, así como de la amplitud y complejidad de su sector, debe realizar otras agrupaciones o segmentaciones, más reducidas y precisas, a fin de estar en posibilidad de especificar y diferenciar aún más la coordinación y control de las entidades paraestatales con el propósito de elevar su eficiencia, eficacia y congruencia en el logro de los objetivos y metas sectoriales. Estas *reagrupaciones intrasectoriales de entidades paraestatales* pueden responder a diversos criterios, tales como el volumen de recursos que manejan o controlan, el peso específico dentro del sector en que se desenvuelven, la importancia de la rama de actividad en que estén ubicadas, el tipo de decisiones que tengan que tomar, su situación específica y sus problemas y posibilidades de desarrollo en un momento determinado e, incluso la coyuntura por la que atraviese la economía del país.

La sectorización puede permitir algunos perfeccionamientos en relación con la coordinación y control de las entidades paraestatales como, por ejemplo, la determinación por el Coordinador de Sector sobre el mayor o menor grado de intensidad en la coordinación y el control a que pueden estar sujetas las empresas públicas. De esta manera, entre otros criterios, *el periodo de formación de las decisiones* podría servir para definir el *grado de intensidad* de la coordinación y el control, así como la *dinamicidad* de la rama de actividad económica en que estén situadas.

La posibilidad del establecimiento de controles diferenciados a las entidades paraestatales se encuentra en los objetivos fundamentales que persigue el proceso de sectorización de la Administración Pública Federal y en los criterios que sirvieron de base a la agrupación de las mismas en *sectores definidos.*

Conclusión

El *modelo sectorial o descentralizado* de regulación de las entidades paraestatales favorece la introducción de controles activos al enfatizar la vigilancia y evaluación de los resultados perseguidos por la Administra-

ción Pública Federal en su conjunto, y el costo al que se obtengan. Además de los controles parciales y específicos ya existentes se abre la posibilidad de que éstos puedan ser armonizados dentro de un sistema global y sectorial de control de objetivos y metas. Se trata, por tanto, de verificar la eficiencia y la eficacia a nivel global, sectorial e institucional dentro de un marco de congruencia de las acciones de la Administración Pública Federal como un todo.

La diversidad y complejidad de la Administración Pública Paraestatal rebasaba los controles establecidos, que siendo generales e indiscriminados no siempre resultaban eficaces para la mayoría de las entidades paraestatales sujetas a ellos. De ahí que el esfuerzo por agrupar a las entidades paraestatales por *sectores administrativos* venga a facilitar la *introducción de controles discriminados o selectivos.*

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESIDENCIAL

OMAR GUERRERO

INTRODUCCIÓN

La administración pública del México contemporáneo ostenta una forma de organización que, directamente, ha sido determinada por acontecimientos vividos por el país durante el siglo XIX y las primeras décadas del presente. En aquella época el mundo libra la última batalla entre el legislativo y el ejecutivo para imperar a la cabeza del Estado; el triunfo no es decisivo para ninguna de las partes: unos regímenes adquieren la naturaleza parlamentaria, en tanto que otros adoptan el carácter presidencial. Así, la administración pública en los regímenes parlamentarios quedó definitivamente separada del ejecutivo formal de la corona y subordinado directamente a los ministros responsables del propio parlamento; en contraste, la administración pública en los regímenes presidenciales fue subordinada, definitivamente, al titular del poder ejecutivo, no sin antes librar una tórrida batalla por eliminar el espúreo gobierno congresional que brota de las deformaciones de regímenes parlamentarios, abortados por condiciones históricas favorables al presidencialismo.

Este artículo trata de las condiciones sociales y políticas, históricamente determinadas por el modo de producción capitalista, que crean las bases para la constitución en México de la administración pública presidencial, tras la abolición de la administración congresista y la instauración de la dictadura del poder ejecutivo durante el siglo XIX y principios del XX.

CESARISMO Y BONAPARTISMO

Categorías ampliamente utilizadas hoy día, *cesarismo* y *bonapartismo* parecen ofrecer posibilidades enriquecedoras para analizar la formación, desarrollo y perspectivas de la administración pública mexicana. *Cesarismo,* tal como lo acuña e interpreta Gramsci, evoca una situación en la cual la sociedad civil se encuentra peligrosamente implicada en un "equilibrio catastrófico", en el cual ni las clases ni las categorías sociales se yerguen en hegemonía. *Bonapartismo,* por su parte, tal como lo formuló Marx, revela un estado en el cual "la burguesía ha perdido la facultad

de gobernar, en tanto que el proletariado aún no la adquiere". En ambos casos, pues, si bien es cierto que el dominio de clase ha quedado asegurado gracias a la propiedad de los medios de producción también lo es la exigencia de un estado caótico alimentado en la ausencia de gobierno; empero, el caso primero refleja la probabilidad apocalíptica de extinción de la sociedad civil, en tanto que el segundo implica un vacío político coyuntural de poder de clase. Pero ambos, en todo caso, señalan una laguna política de poder de clase; mas, no sólo esto; implican algo que, para este ensayo, es crucial; la aparición de formas autoritarias y centralizadas de gobierno basadas en un poder presidencial, es decir, en el poder monocrático y jerárquico de un hombre y una densa y ramificada burocracia subordinada a su persona. Ambos, cesarismo y bonapartismo, tienen el factor común de referirse al gobierno presidencial.

El presidencialismo cesarista

La historia de México durante el siglo XIX es pródiga en acontecimientos violentos: revoluciones, asonadas, cuartelazos, conjuras. Es la historia de una sociedad capitalista en formación, cuyas clases y categorías sociales se enfrascan en una larga etapa de acomodos que brotan del conflicto abierto entre un imponente modo de producción capitalista y modos de producción precapitalistas que pretenden entronizarse.[1] Pareciera que la sociedad decimonónica se encontrara enfrascada, irremediablemente, en contradicciones que la ponen cada día al borde de su destrucción y que, por tanto, implican la necesaria presencia de un "hombre providencial" que la salve, como unidad civil de todos los mexicanos. Las obras de Mora, Zavala y Otero sobre los treinta primeros años de vida independientemente, muestran un estado perenne de inquietud, desasosiego, incertidumbre; en fin, un vacío de poder y una lucha permanente, incansable, para conseguir el dominio de la sociedad. Ésta se encuentra en una situación de "equilibrio catastrófico",[2] que engendra la necesaria presencia de un hombre todopoderoso,[3] un *dictador,* presto a salvarla de su destrucción.

[1] "En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta constitutiva, tres constituciones y una Acta de Reforma, y como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos". Rabasa, *La constitución y la dictadura,* p. 3.

[2] "Se puede decir que el *cesarismo* expresa una situación en la cual las fuerzas en lucha se equilibran de una manera catastrófica, o sea de una manera tal que la continuación de la lucha no puede menos que concluir con la destrucción recíproca". Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado,* p. 71.

[3] "...el cesarismo expresa siempre la solución 'arbitraria', confiada a una gran personalidad". *Ibid.*

Es cierto que el cesarismo no debe entenderse como un patrón o paradigma de interpretación histórica, pero sí como una fórmula conceptual que contribuye a la comprensión de los acontecimientos políticos de un país cuando, precisamente, se encuentra en una situación de equilibrio catastrófico entre las fuerzas que pretenden encabezar al Estado. Por tanto, el cesarismo constituye la formulación abstracta de acontecimientos reales que nacen de la estructura social y que se producen en el seno de cualquier sociedad capitalista donde tal equilibrio tiene verificativo.[4] En última instancia, las leyes del capitalismo son de validez universal para todas las sociedades que llevan su sello, y una ley precisamente válida es la lucha de clases.

No existe a la fecha una visión relativamente exacta del conflicto de clases durante el siglo XIX, ni del perfil de las clases de entonces. La sociedad del siglo XIX parece, más bien, un agregado heteróclito de estamentos entre los que imperan, hasta su primera mitad, el clero y la milicia, y que distorsiona la expresión puramente económica de las clases sociales. Ocurre así porque el capitalismo imperante aún comparte estelares con modos de producción precapitalistas y con "importaciones" feudalizadas provenientes del absolutismo español, que tienen su fuerza principal en la propiedad de la tierra. En una situación tal, ni la industria ni la banca predominan en forma suficiente para dejar en segundo plano a la agricultura y, por tanto, ni las distintas fracciones de la burguesía están plenamente impuestas sobre los terratenientes. Desde luego, los latifundistas son propietarios capitalistas, no feudales y, también, les interesa la renta que produce la tierra más que la producción misma; empero, la propiedad agrícola en manos de la Iglesia provoca la desmovilización de enormes extensiones de tierra y atenta, por tanto, contra el interés burgués que pretende explotar toda forma de capital, incluyendo la tierra. Por ello, las luchas de clases reflejan un mosaico inmenso de fuerzas y tendencias, muchas veces superpuestas, que están sumergidas en una lucha perenne en la cual no hay hegenomía de clase ni un poder de clase constituido en el Estado, sino un Estado burocrático encabezado por "héroes nacionales" que emergen de luchas triunfantes, por caudillos que "han sido capaces de combinar su prestigio con el poder real del ejecutivo.

En una sociedad civil en formación en la cual la burguesía no se ha impuesto económica y políticamente sobre el conjunto social, en la cual el capitalismo no impera en plenitud, el Estado político adquiere una autonomía acrecentada que lo lleva no sólo a desempeñar sus funciones tradicionales, sino a una creciente participación en la vida económica.

[4] "El esquema genérico de la fuera A y B en lucha con una perspectiva catastrófica, es decir, con la perspectiva que no venza ninguna de las dos en la lucha por constituir (o reconstruir) el cesarismo, es precisamente una hipótesis genérica, un esquema sociológico, cómodo para el arte político". *Ibid.,* p. 73.

El Estado cesarista es un Estado extraordinariamente burocratizado, en la medida en que su presencia crucial en la vida de la sociedad civil hace que cada día ésta dependa más y más de su función política como organización de ella misma, es decir, que su supervivencia esté definitivamente determinada por el fortalecimiento del Estado. Pero el Estado es extraordinariamente burocrático no porque crezca descomunalmente en órganos y funcionarios, sino por la importancia de sus funciones como formación institucional que da unidad a la sociedad civil y que reproduce tanto las relaciones como las condiciones de producción capitalistas, por medio de su equipo funcionarial.

El Estado cesarista es un Estado político genuinamente administrativo y, aunque la administración pública no escapa a las convulsiones que tiene la sociedad civil, porque está determinado por ellas, su complejo orgánico, que parece una fina pero resistente y adhesiva red sujeta al cuerpo de la sociedad civil, se convierte en la fórmula de continuidad entre las distintas facciones políticas que se suceden en el mando durante la primera mitad del siglo XIX. Evidentemente la administración pública no se eleva como factor determinante de la vida social; este factor es la estructura económica. No, la administración pública es un factor importante dentro del antagonismo de clases porque sirve de asidero a las facciones triunfantes y permite ejercer el dominio político, es decir, dar unidad a la sociedad civil y, al mismo tiempo, mantener vivos servicios fundamentales para la propia sociedad la cual, por su carácter particular, está incapacitada para suministrar. Por tanto, la clase o fracción de clase que domina la organización administrativa domina al Estado. ¿Por qué? Porque siendo el Estado la organización política de la sociedad, la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad civil.[5]

Así pues, el Estado se erige como una instancia cada vez más importante para la existencia de una sociedad civil enfrascada en condiciones y luchas que la hacen peligrar, ocupando su administración pública un papel de extraordinaria importancia. Sin embargo, la administración pública sólo se comprende bajo la autoridad de personajes cesaristas que ocupan la cima del ejecutivo, es decir, en personajes que desempeñan el cargo presidencial.

El éxito del presidencialismo cesarista en el México decimonónico, es decir, su eficacia como "salvador" de una sociedad en quiebra, ha sido contrastante: durante la primera mitad del siglo fue incapaz de mantener la integridad territorial del país y constituir un régimen político relativamente continuo. Durante la segunda mitad, al contrario, pudo man-

[5] "El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad ... la administración es la actividad organizadora del Estado". Marx, "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano' ", p. 325.

tener la integridad nacional y establecer las bases de un régimen político sólido que, al mismo tiempo, posibilitó la instauración del régimen nacido de la revolución capitalista de 1917. En otras palabras, presidencialismos cesaristas típicos como el de Iturbide —aunque éste tenía el título de "emperador"— y Santa Anna pueden considerarse *regresivos*,[6] en tanto que los no menos típicos de Juárez y Porfirio Díaz lo pueden ser como *progresistas*.[7]

Por tanto, el éxito del presidencialismo cesarista radica en su eficacia para contribuir al desarrollo de un estado de cosas, es decir, el desarrollo de una forma determinada de producción, de sociedad civil y de Estado político: el capitalista. En la medida en que los presidentes se aliaban a las fuerzas retrógradas de la milicia y el clero, en nada ayudaban al desarrollo capitalista del México decimonónico; en contraste, en la medida en que se unían al capital, a los intereses de una burguesía en ciernes, se alineaba al desarrollo progresivo del modo de producción capitalista. Por esto, los conservadores, el clero y la milicia se aliaron en pro del sistema en tanto que los liberales lo hicieron con fuerza encaminadas a promover al capital, su sociedad y su Estado.

Durante la primera mitad del siglo XIX el cesarismo, como lo hemos observado, se caracterizó por implicar personalidades tragicómicas de la especie de Iturbide [8] y Santa Anna, los cuales, empero, consiguieron formar la imagen de caudillos carismáticos, situación que sólo puede ser explicada por la "corona" de uno y los "títulos nobiliarios" del otro. Evidentemente ambos gozaron de prestigio, sobre todo Santa Anna,[9] quien regresaba al país a salvarlo de un problema para hundirlo en otro más agudo, sin que situaciones tales pudieran poner alto a su presencia. Pero hay algo más que el carisma: existe un cargo, el presidencial, dotado de poderes reales que hace que los caudillos requieran ejercerlo. Ni Iturbide ni Santa Anna gobernaron como caudillos, ni imperaron tras el trono; ocuparon la presidencia y gobernaron desde el trono. El cargo presidencial no se limita, en ningún caso, al prestigio de dos personalidades ri-

[6] El cesarismo es "*regresivo* cuando su intervención ayuda a triunfar a las fuerzas regresivas, también en este caso con ciertos compromisos y limitaciones". Gramsci, *op. cit.*, p. 71.

[7] "El cesarismo es progresista cuando su intervención ayuda a las fuerzas progresivas a triunfar aunque sea con ciertos compromisos y temperamentos limitativos de la victoria". *Ibid.*

[8] "Iturbide ... el hombre era desproporcionadamente pequeño para la magna obra a que parecían llamarle sus destinos ... su 18 Brumario, que vino después de la coronación ridícula, y que no tenía por precedentes las campañas de Italia y Egipto, ni por fuerza el genio napoleónico, ni deslumbró ni amedrentó". Rabasa, *op. cit.*, p. 4.

[9] "Santa Anna, poseído de algo como delirio de poder, que podía pasar a la clasificación de los estados patológicos, llevó su autoridad desde los actos más trascendentales de gobierno hasta los más ridículos por pequeños y pueriles". *Ibid.*, p. 21.

díc ulas, a emperadores de papel y serenísimas altezas. El poder presidencial brota de condiciones objetivas que hunden sus raíces en la vida civil de la sociedad, en sus conflictos, en sus relaciones de producción, en las instituciones políticas engendradas por ella. El poder del presidente nace del vacío de dominio dejado por fuerzas empatadas en un equilibrio catastrófico, que amenaza destruir la sociedad civil y el Estado político, que se levanta sobre ella.

En contraste a las figuras tragicómicas de Iturbide y Santa Anna, el presidencialismo cesarista de Juárez [10] y Díaz [11] señala el triunfo de fuerzas progresistas ligadas al desarrollo del capitalismo en México. La desamortización de las propiedades prediales del clero, la liquidación de la milicia ligada a los conservadores y la desvinculación del Estado y la Iglesia, es decir, la adopción de un carácter puramente político del Estado frente a esa fuerza regresiva de la sociedad civil, señalan el triunfo definitivo del capitalismo sobre remanentes de modos de producción que estorban su desarrollo.

Todo esto contribuye a la consolidación del Estado, pero a su consolidación como un Estado político que comienza a distinguirse en forma más transparente de la sociedad civil. En la medida en que los liberales expropiación a la sociedad civil, que abolieron los fueros judiciales del clero y la milicia, el Estado le arrebató un privilegio estamental que impedía su unificación como sociedad burguesa. Al igualarse a todos los mexicanos ante la justicia, la naciente burguesía allanaba el camino para su elevación como clase dominante frente a estamentos feudalizados. Al mismo tiempo, en el grado en que los mismos liberales arrancaron riqueza muerta de manos eclesiásticas, trasladaron una enorme masa de capital a manos civiles, es decir, a propietarios clasistas, no estamentales, reforzando la base del poder y el privilegio en la propiedad móvil.

En el Estado político suceden también cambios radicales, porque su organización, desembarazada de privilegios estamentales colegiados, se estructura con instituciones que tienen, precisamente, un carácter *político*. Durante Juárez y Díaz el Estado adquiere una fuerza hasta entonces desconocida y se institucionaliza, precisamente, con base en su carácter secular pero, al mismo tiempo, fundado en el cargo presidencial y la administración que le está subordinada. El Estado, con Juárez y Díaz,

[10] "El grande hombre era Juárez. Presintió los acontecimientos que en la incubación del pasado tenían una vida latente, pronto a convertirse en fuerza y acción y para dominarlos comenzó por obedecer a la necesidad que había de producirlos... Juárez no paró en mientes en los errores de la constitución que imposibilitaban la buena organización del gobierno; no trataba de gobernar, sino de revolucionar". *Ibid.*, p. 97.

[11] Díaz "guardó siempre las formas, que son la cortesía de la fuerza. Todas las clases, todos los grupos que clasifica una idea, un estado social o un propósito estaban con él, no como vencidos, sino cobijados; así, cuando el elemento social estaba de su parte, el político no podía ser ya objeto de preocupaciones". *Ibid.*, p. 109.

se organiza en un régimen político real forjado, en contraste a los planteamientos formales de la constitución del 57, con base en el poder del presidente y su administración.

El presidencialismo bonapartista

Se ha dicho, con certeza, que los regímenes políticos de Porfirio Díaz y el posrevolucionario tienen más de una similitud. Así es: ambos se asemejan, entre otras cosas, por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la administración pública y la burocracia.

Sin embargo, ambos regímenes tienen tantas peculiaridades distintivas, como éstas existen entre el cesarismo y el bonapartismo. Ya establecimos el carácter del cesarismo. Por su parte, el *bonapartismo* consiste en un vacío de poder clasista en el que la clase dominante ya no tiene la aptitud para gobernar y la clase que aspira abolir su dominio aún no la tiene.[12] El bonapartismo, pues, no implica una situación de destrucción apocalíptica para la sociedad civil, sino una fase en la cual la clase dominante tiene que ceder la "corona" para mantener la "bolsa", es decir, tiene que conceder el control directo del gobierno para poder conservar su hegemonía económica.

Lo mismo que el cesarismo, en el bonapartismo está implicada una persona que, en última instancia, no es señalada por su carisma o prestigio, sino por su papel frente a la organización administrativa y burocrática; empero, tal papel está íntimamente ligado a la tradición caudillista y, por tanto, al carisma de un héroe o personaje glorificado por la nación, cuya clorificación tiene cierta raíz popular, es decir, en las clases proletarias. Estas son, de hecho, el apoyo en el que se basa el poder del Estado bonapartista, a las que, por cierto, paradójicamente, sirve de representante y señor.

La revolución de 1910 implica la destrucción de gran parte de las unidades productivas de la economía mexicana, así como el deterioro de las clases que viven de esa producción. Es conocido que en la época inmediatamente posterior a la revolución, las clases dominantes están en quiebra política y que los grupos revolucionarios, que ostentan las armas en la mano, tienen el control del Estado. Desde luego existen grupos hegemónicos y personalidades imperantes: Carranza, Obregón, Calles, entre otros, que se disputan, en un círculo restringido, el poder del Estado. Ellos sabían, sin embargo, que el control armado no implicaba el control del país y que, para controlarlo, era necesario poseer la administración del Estado. En otras palabras, sólo el manejo de la hacienda, la satisfac-

[12] El banapartismo se caracteriza por una situación en la cual "la burguesía había perdido ya la facultad de gobernar el país y la clase obrera no la había adquirido aún". Marx, *La guerra civil en Francia*, p. 541.

ción de servicios fundamentales para la producción, el cambio y el consumo, la legitimación de la representación ante los Estados extranjeros, así como otros elementos que son inherentes a la naturaleza del Estado, permitirían el control del país.

Los caudillos revolucionarios, por tanto, más que imperar con base en el carisma o el prestigio, lo hacen como *presidentes* que encabezan el nuevo Estado, el bonapartista. Lo importante es, en última instancia, que el manejo del país se encuentra en el manejo del Estado, más que en el control de las armas o el predominio de territorios exclusivos. Los caudillos gobiernan como presidentes. El bonapartismo es un bonapartismo presidencialista.

Tal como se puede observar en las fundamentaciones constitucionales del poder presidencial, las prerrogativas del ejecutivo se elevan considerablemente sobre aquellas otras que corresponden al legislativo. Pareciera que los constituyentes del 17 hubieran decidido superar las dictaduras decimonónicas de los presidentes, engendradas en el poderío formal del legislativo y la debilidad formal del ejecutivo. Nada más paradójico que el empeño de los constituyentes de 1824 y 1857 para crear las bases de una hegemonía legislativa y la terquedad compulsiva de la realidad histórica mexicana para demostrar la hegemonía ejecutiva. Si México tuvo dictadores durante el siglo XIX y si la dictadura implica un gobierno extraconstitucional, todo ello se debe a la incongruencia entre la constitución escrita y la constitución real; a la incompatibilidad entre normas irrealizables y hechos incontrovertibles.

El bonapartismo del siglo XX no es, entonces, sino la secuela natural del cesarismo del siglo XIX; y la administración pública centralizada, jerárquica y multifuncional del siglo XX, no es sino la consecuencia de la no menos centralizada, jerárquica y multifuncional administración decimonónica. Entre la administración pública del siglo XIX y la del siglo XX existe una relación de consecuencia en la cual la de hoy es un producto perfeccionado, más avanzado, de la de ayer. Y hoy, como ayer, la administración pública, depositada en la unipersonalidad presidencial, señala al Estado bonapartista con un sello, además del naturalmente político, otro plenamente administrativo.

Puede decirse que el presidencialismo bonapartista existe en la época que va de Carranza a Cárdenas; que en esa época se establecen las bases del poder presidencial; y que en ella se cimentan las instituciones políticas que han dado a los presidentes posbonapartistas, al desaparecer el bonapartismo, un importante poder bajo formas y estilos que recuerdan aquella época. Es decir, que las formas y estilos del poder presidencial moderno se ha podido mantener y ejercer, aunque sin la misma intensidad, como en la época bonapartista. Así, de Ávila Camacho a López Portillo, los presidentes posbonapartistas han logrado mantener una buena dosis de poder político bonapartista, por medio de instituciones políticas creadas por sus predecesores.

Los presidentes bonapartistas fueron forjadores de instituciones: Carranza crea el orden constitucional y la primera organización administrativa posrevolucionaria; Obregón fortalece el poder presidencial institucional frente a los caciques regionales; Calles crea al partido de gobierno y fortalece la administración pública; Cárdenas consolida al Estado, moderniza la administración pública y eleva, más que nunca, el poder presidencial frente a los poderes de la sociedad civil.

Los presidentes posbonapartistas, en contraste, son mantenedores de instituciones: Ávila Camacho aprovecha el funcionamiento de los organismo populistas creados por Cárdenas, para incrementar la industrialización y favorecer a la burguesía; Alemán, aprovechando esos organismos mediatizadores del proletariado, favorece, sin precedentes, al capital; Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz crean, en la administración pública, nuevos organismos tutelares dispuestos en beneficio de las clases proletarias, pero que contribuyen en forma decisiva al traslado de excedentes a las arcas de la burguesía; Echeverría y López Portillo favorecen la apertura a las presiones sociales y practican una política de reforma, que abre perspectivas de participación a nuevos partidos y grupos.

La clase de los regímenes sexenales del futuro inmediato será, precisamente, seguir gobernando con instituciones políticas bonapartistas, que ya no corresponden a la actualidad de un Estado capitalista tardío. Empero, el bonapartismo ha dejado una secuela imborrable: El Estado y la sociedad, definitivamente, han quedado separados y sus formas de relación, las clases sociales y la administración pública, también definitivamente establecidos.

LA DICTADURA Y EL EJECUTIVO

Pocos conceptos tan distorsionados como el de *dictadura*. Hoy día, inclusive, la satanización de la dictadura ha llegado a grado tal que se le identifica con tiranía, despotismo y otras formas de poder que se juzgan ilegítimas. Empero, el término implica una concepción bien distinta, tanto en la modalidad comisarial, como en la soberana.

La dictadura comisarial

La dictadura alude aquella institución romana de la República, instituida para enfrentar y solucionar situaciones que ponen en peligro la existencia del Estado: invasiones extranjeras y rebeliones internas.[13] El

[13] "El dictador, que era nombrado por el cónsul a solicitud del Senado, tiene el

dictador, nombrado por los órganos políticos constituidos, contra los cuales no puede atentar, permanece en el cargo un plazo máximo de seis meses, luego de los cuales entrega el cargo; de resolver el problema antes del plazo fijado, el dictador entregará el mando inmediatamente. Durante el ejercicio de su función, la dictadura no implica ni la disolución de la organización política constituida, ni la suspensión de sus actividades, pero sí su subordinación, de modo tal que el dictador opera en libertad plena.[14] El dictador, pues, es un magistrado legítimo conforme al orden republicano, que actúa con poderes absolutos en beneficio de ese orden.

La dictadura, pues, se significa por la unidad de su propósito: resolver un problema que, por muy grande y complejo, es, en última instancia, un problema único, concreto, definido. Por tanto, la dictadura implica un *racionalismo* teleológico en la medida en que nace y existe para alcanzar un fin preciso: repeler una agresión extranjera, extinguir una rebelión interna; pero, al mismo tiempo, implica *tecnicidad* por el empleo de medios privativos al fin que se desea lograr.[15] Por tanto, el dictador no es otro que el ejecutivo en acción.[16] Así, a la unidad de propósito y medios se agrega, como tercer elemento, la ejecución de la acción concertada[17] que supone, también, la unidad del órgano ejecutivo y los elementos que le están subordinados, es decir, la autoridad disciplinaria del titular del ejecutivo frente a la administración pública que le está subordinada.

El tercer elemento, la ejecución, es, por consiguiente, el decisivo: el dictador siempre es quien ocupa el cargo del ejecutivo, por cierto, dotado no sólo de la facultad ejecutiva sino también de la atribución de discreción. El dictador está facultado para actuar en plena libertad, sin trabas, para tomar medidas sin consultar a segundos o terceros, para

cometido de eliminar la situación peligrosa que ha motivodo su nombramiento, o sea, hacer la guerra o reprimir una rebelión interna". Schmitt, *La dictadura*, pp. 33-34.

[14] "La dictadura es una sabia invención de la República Romana, el dictador un magistrado romano extraordinario ... para que en tiempos de peligro hubiera un *imperium* fuerte, que no estuviera obstaculizado, como el poder de los cónsules, por la colegialidad, por el derecho de veto de los tribunales de la plebe y la apelación al pueblo". *Ibid.*, p. 33.

[15] Los elementos de racionalismo y tecnicidad son formulados por Karl Schmitt, para referirse a la unidad entre propósito y medios establecidos para alcanzarlo: "puesto que hay que lograr un éxito concreto, el dictador tiene que intervenir inmediatamente con medios concretos en el transcurso causal del acontecer. El dictador actúa; el dictador es, para anticipar una definición, un comisario de acción...". *Ibid.*, pp. 41-42.

[16] "... es ejecutivo, en contraposición a la simple deliberación o dictamen judicial, al *deliberare* y *consultare*". *Ibid.*, p. 42.

[17] "Aparte del racionalismo y de la tecnicidad pura, radica aquí el tercer aspecto de la dictadura: dentro del ejecutivo, los órganos de ejecución tienen que someterse incondicionalmente al interés del funcionaminto técnico sin fricción". *Ibid.*, p. 33.

adoptar actos coercitivos sin mediar apelación alguna.[18] El dictador es un ejecutivo con albedrío, autonomía, capacidad de acción y amplia cobertura de impacto decisorio, es decir, el depositario de un cargo en el que, en un momento determinado y preestablecido, yace la unidad de la voluntad y la fuerza del gobierno.

Sin embargo, el dictador en ningún caso podrá disolver las instituciones políticas constituidas y abolir el orden legal vigente, porque no se trata de un tirano sino, por el contrario, de un magistrado del Estado en ejercicio de funciones y cuya finalidad consiste en beneficiar a la República.[19] Empero, el dictador ostenta la prerrogativa autocrática de exigir obediencia absoluta a los órganos del Estado que, durante el periodo de dictadura, le están subordinados; pero, aún más, a los oficiales y funcionarios desligados de cualquier derecho de apelación. Por tanto, en la institución de la dictadura romana se encuentran los gérmenes del derecho del ejecutivo moderno para subordinar, sin apelación alguna, a la administración pública que les es consustancial.

La dictadura es una institución omniporesente en las sociedades de ayer y hoy; estuvo presente en México en el siglo XIX y contribuyó, indudablemente, a modelar la institución presidencial tal como fue creada a partir de 1917.

Tal como lo hemos observado páginas atrás, el siglo XIX en México es una época de contrastes, de acontecimientos, de efervescencia política, de grandes personalidades. De ese siglo brotan los héroes oficiales del México moderno y los mitos y principios que sustentan la ideología del Estado actual. Esta época es tiempo de *dictadores:* Iturbide, Santa Anna, Juárez, Díaz; e, inclusive, ha sido señalada como la era en la cual la constitución y el gobierno, dictatorial, son flujos de causes distintos. Los hombres del siglo XIX viven la oposición entre la constitución y la dictadura.[20]

Tal como se puede apreciar en la historia del siglo XIX, ni la constitución de 1824 ni la de 1857 correspondían a la realidad política del país; no sólo la oposición entre el centralismo y el federalismo, sino, todavía más, la rivalidad entre el legislativo y el ejecutivo, señalan una dicotomía entre la aspiración de gobierno en la constitución y la realidad gubernamental existente. Aunque ambas constituciones se inclinaron incuestionablemente por el federalismo y el predominio parlamentario, el

[18] "Su poder alcanzaba a determinar por sí mismo los remedios al urgente peligro, a ponerlos en práctica sin necesidad de consulta, y a castigar sin apelación". Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, p. 112.

[19] El dictador "no podía hacer cosa alguna que alterarse las instituciones del Estado, como lo sería privar de su autoridad al senado o al pueblo o derogar la antigua constitución política para establecer otra nueva". *Ibid.*

[20] Una obra, infortunadamente dejada en el olvido por los estudiosos de la administración pública, *La constitución y la dictadura* de Rabasa, nos explica con desusada transparencia la germinación de la institución dictatorial durante aquellos tiempos.

gobierno real fue siempre centralizado y presidencialista.[21] La dictadura de los presidentes cesaristas radica, precisamente, en la finalidad específica de enfrentarse a las convulsiones internas y a las agresiones extranjeras; pero su condición de dictadores descansa en una situación permanente: el carácter caótico de la lucha de clases, que crea una la proximidad apocalíptica de la extinción de la sociedad mexicana y, por tanto, la naturaleza casi perenne de la dictadura como consecuencia de esa situación.

La administración congresista

Una sociedad civil en la cual la coexistencia de modos de producción implica el predominio relativo del capitalista y la resistencia relativa de instituciones precapitalistas, sobre todo en el marco institucional del Estado, no hacen sino reflejar un vacío de poder clase, de poder de clase burgués, y la incubación en la superestructura de la constitución política de un espectro de representación parlamentaria multiclasista en abierta oposición a la tradición mexicana unipersonal, que se remonta a los *tlatoanis* tenochcas y la corona española, que los reemplaza, y que tiene en el poder presidencial su expresión más típica, pura y genuina. Todo poder parlamentario implica, esencialmente, un poder único de clase, *únicamente* el de una clase: la burguesía. Tal presupuesto no existe en el México de entonces y, por tanto, el poder parlamentario deriva en su espúrea consecuencia congresista, cuya naturaleza consiste en la usupación de las funciones ejecutivas.[22] El gobierno congresista, entonces, subordina a los secretarios de Estado por medio de sus comités permanentes, es decir, el gobierno de comités parlamentarios por encima de las facultades ministeriales del ejecutivo.[23]

El gobierno congresista es, entonces, la deformación del parlamentarismo cuando el régimen político debiera ser presidencial, por causas históricas reales, la forma hegemónica de organización del Estado. Empero, en condiciones tales, y frente a las disposiciones formales, el presidencialismo se impondrá como dictadura sobre el congresismo generador de la anarquía,[24] porque, en última instancia, el congresismo atenta contra la unidad del ejecutivo y sus subordinados, los secretarios de Estado, desmovilizando el organismo de acción del propio Estado. Aunque el gobierno congresista nace del perfeccionamiento de la organización y funcionamiento del parlamento, no brota de la perfección de los métodos propiamente parlamentarios, sino del mejoramiento y superación de los procesos y procedimientos ejecutivos, que le son ajenos. El congresismo, finalmente, al mejorar la organización y el funcionamiento de la legislatura,[25] lo hace sólo en beneficio de un segmento del régimen político y no de la totalidad del mismo, a la vez que sustrae al ejecutivo las prerrogativas que le son propias, creando un problema sin resolver otro. En todo caso, consciente o no, el poder congresista nace de la usurpación,[26] del despojo de las facultades ejecutivas de nombramiento y remoción libres de los ministros. El gobierno congresista rompe la unidad del ejecutivo y pone al presidente ante la disyuntiva de la sumisión o el golpe de Estado, la anarquía o la dictadura: los presidentes mexicanos optaron por lo segundo.

El gobierno congresista señala, pues, el último intento de fuerzas parlamentarias de Estados centralizados por imponer un estado de cosas por encima del poder ejecutivo y es frecuente que, tras la disolución de un gobierno parlamentario, haya emergido en presidencialismo cesarista,

[21] "Los hechos son la resultante de los elementos de que brotan; nada hay más lógico que ellos, porque la Historia no puede romper con la lógica, ni más ni menos que los fenómenos de la materia no pueden infringir las leyes de la Física. *El gobierno de hecho* de nuestro país no es una infracción de las leyes sociológicas; es su realización inevitable, que no ha podido impedir la débil ley humana, como el débil vidrio de matraz no impide la combinación química que lo hace pedazos". Rabasa, *op. cit.*, p. 67.

[22] "La legislatura es el espíritu agresvio...en consecuencia, ha entrado cada vez más en los detalles de la administración, hasta que ha tomado virtualmente en sus manos todas las facultades sustanciales del gobierno. No domina al presidente, pero hace de los secretarios humildes servidores. No vacilará, llegada la ocasión, en habérselas directamente con el primer magistrado mismo". Wilson, *El gobierno congresional*, pp. 31, 40.

[23] "El *gobierno congresional*, es el gobierno por los comités...es la administración por agentes ejecutivos, medio independientes, que obedecen las órdenes de una legislatura, ante la cual no son responsables", *Ibid.*, p. 2.

[24] "Todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de apegarse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura. En la organización, el poder ejecutivo está desarmado ante el legislativo... la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo". Rabasa, *op. cit.*, p. 111.

[25] "Me siento, pues, inclinado a pensar que el desarrollo de las facultades del Congreso es el fruto de un considerable aumento de la eficacia en la organización y el crecimiento de actividades que resulta de la facilidad de acción obtenida por esa organización, más bien que de un plan definido y constante de usurpación consciente". Wilson, *op. cit.*, p. 49.

[26] "El gobierno congresista se constituye por sí solo, sin necesidad de una declaración formal, por la fuerza de las cosas. Un Congreso que domina, rechazando las iniciativas del gobierno y negándole los recursos que ha menester, acaba por forzar la dimisión de los ministros; repite su agresión con los que los sustituyan, y al cabo de algún tiempo de semejante brega, si el presidente no se va, tiene que tomar para su gabinete los hombres que le ofrezca la mayoría dominadora. Desde el momento en que el presidente ha perdido de hecho la facultad de nombrar y remover libremente a sus secretarios, su autoridad está perdida y el gobierno congresista ha sustituido al presidente; pero esto no es un gobierno parlamentario". Rabasa, *op. cit.*, p. 180.

un presidencialismo bonapartista o, simplemente, un presidencialismo característico como lo muestra el caso norteamericano.

Pero la extinción del congresismo corresponde a una ley del modo de producción capitalista: la ley de la centralización de la administración pública, que directamente se encuentra en estrecha relación al conflicto histórico entre el legislativo y el ejecutivo, y que ha dividido al mundo capitalista en regímenes parlamentarios y regímenes presidenciales.

El conflicto legislativo-ejecutivo, que en último instancia no hace sino reflejar la separación entre la sociedad y el Estado, y mostrar la "relatividad" fluctuante de la autonomía del segundo frente a la primera, ha tenido en el capitalismo dos consecuencias: instauración del parlamentarismo, como en Inglaterra, o establecimiento del presidencialismo, como en Estados Unidos y México. Pero, cuando ha triunfado el presidencialismo, su victoria ha derivado de la acción violenta y la implantación de la dictadura. En este sentido, Francia y México reseñan con plena fidelidad el triunfo dictatorial del ejecutivo sobre el legislativo por medio del golpe de Estado o por la imposición de un gobierno ejercido con facultades extraordinarias.

La dictadura soberana

El predominio parlamentario, evidente en la constitución francesa de 1848, como en la constitución mexicana de 1857, genera, como consecuencia, una tendencia congresional inevitable. Ambas padecen del mismo defecto: dividen, no unifican, la voluntad nacional en dos centros soberanos: la legislatura y el presidente,[27] cuya posición es de antagonismo por la tendencia natural de cada cual por ensanchar sus prerrogativas y, por parte del legislativo, gozar de preponderancia, subsumir al

[27] La Constitución francesa, "convertida en inviolable de un modo tan sutil, era, como Aquiles, vulnerable en un punto: no en el talón, sino en la cabeza, o mejor dicho en las dos cabezas en que culminaba; la Asamblea Legislativa, de una parte, y de otra, el presidente. Si se repasa la Constitución, se verá que los únicos artículos absolutos, positivos, indiscutibles y sin tergiversación posible, son los que determinan las relaciones entre el presidente y la Asamblea Legislativa. En efecto, aquí se trataba para los republicanos burgueses, de asegurar su propia posición". Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, p. 263. "En toda constitución de este sistema, lo esencial y delicado está en el equilibrio de los dos poderes que representan la voluntad de pueblo; la teoría parlamentaria rechaza precisamente esa doble representación de una voluntad única e indivisible...haya que reconocer que el hecho de compartir dos órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea entre ellos un antagonismo inevitable, y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos. Pugnando cada uno por ensanchar su acción a costa del otro, el legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía congresional y el ejecutivo a llevarlo a la dictadura". Rabasa, *op. cit.*, p. 140.

ejecutivo. El presidente, situado en una posición de desventaja, desprovisto del apoyo ministerial, sumido en la impotencia de acción, es decir, en la impotencia de lo que le es sustancial, sólo tiene el camino dictatorial de situarse al margen de la constitución que lo ha puesto, de rodillas, frente al parlamento.[28] En circunstancias tales, todo el poder legal queda en manos del legislativo,[29] en tanto que todo poder material está, de hecho, depositado en manos del ejecutivo.[30] Es pues, un antagonismo entre la fuerza moral del legislativo, frente a la fuerza material del ejecutivo que, en todo caso, tiene el poder compulsivo del Estado, representa al propio Estado frente al exterior y se apoya en una burocracia disciplinaria. Empero, el poder moral del parlamento no es idéntico a legitimidad compartida; en tanto la voluntad nacional se divide en tantas partes como representantes integran la legislatura, el presidente uni-

[28] "Los artículos 45 al 70 de la Constitución están redactados de tal forma, que la Asamblea Nacional puede eliminar al presidente de un modo constitucional, mientras que el presidente sólo puede eliminar a la Asamblea inconstitucionalmente, desechando la constitución misma. Aquí, ella misma provoca, pues, su violenta supresión. No sólo consagra la división de poderes, como la Carta Constitucional de 1830, sino que la extiende hasta una contradicción insostenible". Marx, *El dieciocho...*, p. 263. "El peligro, pues, de la invasión que altere la estabilidad de las instituciones, está precisamente en el abuso que el Congreso pueda hacer de sus atribuciones legítimas, por más que esto parezca paradójico en nuestro país, porque nunca hemos vivido en el régimen constitucional y, por consiguiente la preponderancia ha estado del lado del Ejecutivo". Rabasa, *op. cit.*, p. 141.

[29] "De un lado, 750 representantes del pueblo, elegidos por sufragio universal y reelegibles, que forman una Asamblea Nacional no fiscalizable, indisoluble, indivisible, una Asamblea Nacional que goza de la omnipotencia legislativa, que decide en última instancia acerca de la guerra, de la paz y de los tratados comerciales, la única que tiene el derecho de amnistía y que con su permanencia ocupa constantemente el primer plano de la escena". Marx, *El dieciocho...*, p. 264. "Dentro del orden constitucional, que es el que debemos tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo poder ejecutivo tienen que someterse". Rabasa, *op. cit.*, p. 141.

[30] Del otro, el presidente, con todos los atributos del poder regio, con facultades para nombrar y separar a sus ministros, independiente de la Asamblea Nacional, con todos los medios de poder ejecutivo en sus manos, siendo el que distribuye todos los puestos y el que, por tanto, decide en Francia la suerte de más de millón y medio de existencias, que dependen de los 500,000 funcionarios y oficiales de todos los grados. Tiene bajo su mando todo el poder armado. Goza del privilegio de indultar individualmente a los delincuentes, de dejar en suspenso las guardias nacionales, de destituir, con acuerdo del Consejo de Estado, los consejos generales y cantonales y los ayuntamientos elegidos por los mismos ciudadanos. La iniciativa y la dirección de todos los tratados con el extranjero son facultades reservadas a él". Marx, *El dieciocho...*, p. 264. "Fuera del orden legal, el presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha contra el Congreso, dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de la asamblea legislativa". Rabasa, *op. cit.*, p. 141.

fica en su persona, única, el conjunto de la nación.[31] La lucha, emprendida fuera del marco constitucional, da al ejecutivo la ventaja indiscutible de su poder material, de la legitimidad de su representación nacional, del carácter igualmente legítimo del cargo dictatorial soberano que asume para salver a la nación del caos congresional. La dictadura presidencial es, por tanto, una *dictadura soberana*, cuyo empeño consiste en no anular la constitución vigente, sino crear bases para la instauración de una nueva.

Por tanto, hay que marcar aquí las distinciones entre dictadura comisarial y dictadura soberana. La primera, como lo hemos observado, consiste en la dotación plenipotenciaria a un magistrado para resolver un problema grave que aqueja al Estado, y cuya solución implica la extinción del cargo. En todo caso, el magistrado actúa dentro del orden legal y en conjunción a las autoridades políticas instituidas. En contraste, la dictadura soberana se caracteriza por condiciones de hecho, dentro de las cuales el titular del ejecutivo tiene como meta transformar el estado de cosas y, por tanto, el orden constitucional, para instituir un orden político nuevo.[32] Por así decirlo, la dictadura comisarial se limita a garantizar la existencia del orden establecido; la dictadura soberana, en contraste, a revolucionario.[33] Los presidentes mexicanos del siglo XIX, sobre todo Juárez y Díaz, pueden ser calificados como dictadores soberanos porque tenían como objetivo abolir un estado de cosas opuesto al desarrollo del capital de instaurar otro nuevo directamente constituido para

[31] "A la par que asigna al presidente el poder efectivo, la Constitución procura asegurar a la Asamblea Nacional el poder moral. Aparte de que es imposible atribuir un poder moral mediante artículos de una ley, la Constitución aquí vuelve a anularse a sí misma, al disponer que el presidente será elegido por todos los franceses mediante sufragio universal y directo. Mientras que los votos de Francia se dispersan entre 750 diputados de la Asamblea Nacional, aquí se concentran, por el contrario, en un solo individuo. Mientras que cada uno de los representantes del pueblo sólo representaba a este o a aquel partido, a esta o aquella ciudad, a esta o aquella cabeza de puente o incluso a la mera necesidad de elegir uno o cualquiera que haga el número de los 750, sin parar mientes minuciosamente en la cosa y el hombre, él es el elegido de la nación, y el acto de su elección es el gran triunfo que se juega una vez cada cuatro años el pueblo soberano. La Asamblea Nacional elegida está en una relación metafísica con la nación, mientras que el presidente elegido está en relación personal. La Asamblea Nacional representa sin duda, en sus distintos diputados, las múltiples facetas del espíritu nacional, pero el presidente se encarna en ese espíritu". Marx, *El dieciocho...*, p. 265.

[32] "La dictadura soberana ve ahora en la ordenación total existente la situación que quiere eliminar mediante su acción. No suspende una Constitución existente valiéndose de un derecho fundamentado con ella y, por tanto, constitucional, sino que aspira a crear una situación que haga posible una Constitución, a la que considera como la Constitución verdadera. En consecuencia no apela a una Constitución existente, sino una Constitución que va a implantar". Schmitt, *op. cit.*, p. 183.

[33] "El dictador comisarial es el comisario de acción incondicionado de un *puvoir constitué;* la dictadura soberana es la comisión de acción condicionada de un *puvoir constituant*". *Ibid.*, p. 193.

favorecer su desarrollo más pleno. La dictadura soberana, en última instancia está determinada por las leyes del capitalismo y es, al capitalismo, quien ha servido al imponerse al gobierno congresional.

Así, si bien es cierto que Juárez y Díaz actuaron en la dictadura, situación exacta que corresponde a los presidentes bonapartistas, también lo es que la *dictadura,* en su sentido genuino, ha sido una las instituciones políticas que más han contribuido al desarrollo del modo de producción capitalista en el México contemporáneo y a la institución de la administración pública presidencial, tal y como la conocemos hoy día.

BIBLIOGRAFÍA

GRAMSCI, ANTONIO. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado.* Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1972.

MAQUIAVELO, NICOLÁS. *Discurso sobre la primera década de Tito Livio.* La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.

MARX, CARLOS. "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social. Por un Prusiano'". En Obras de Marx y Engels, tomo 5. Barcelona, Edit. Grijalbo, 1978.

MARX, CARLOS. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte.* En Marx y Engels, Obras Escogidas, tomo I. Moscú, Edit. Progreso.

MARX, CARLOS. *La guerra civil en Francia.* En Marx y Engels. Obras...

RABASA, EMILIO. La constitución y la dictadura. México, Edit. Porrúa, 1976.

SCHMITT, CARL. *La dictadura.* Madrid, Revista de Occidente, 1968.

WILSON, WOODROW. *El gobierno congresional.* Madrid, La España Moderna.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LAS ATRIBUCIONES JURÍDICAS DE LOS COORDINADORES DEL SECTOR

José Antonio González Fernández

I. INTRODUCCIÓN

Una de las diferencias sustanciales y notorias de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976), en relación con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 que abrogó, es la regulación, específicamente y dentro del título III, capítulo único, de la misma, de la *administración pública paraestatal.* Este concepto es novedoso dentro de la legislación mexicana y se refiere al conjunto de ciertas entidades que en unión de las dependencias centralizadas integran la Administración Pública Federal.[1]

Sin embargo, ya existían conceptos específicos de las entidades que componen a la administración pública paraestatal que fueron establecidos, desde hace tiempo, en las diversas Leyes para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal, incluyendo a la vigente de 1970.[2] No obstante, no deja de haber algunas diferencias en los mismos, en comparación con los establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es así que, en esta Ley por primera vez en nuestra historia jurídica, se determina la facultad del Ejecutivo Federal de conferir a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, atribuciones de planeación, coordinación y evaluación sobre las entidades paraestatales a fin de coordinar, en diversos aspectos, su operación.

La atribución del Ejecutivo Federal de ordenar la coordinación por parte de las dependencias (secretarías y departamentos administrativos)

[1] La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal clasifica a la administración pública federal en centralizada y paraestatal. Integran a la administración centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de Fianzas y los fideicomisos públicos, componen la administración pública paraestatal. (Artículo Primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.)

[2] La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que a la fecha se encuentra vigente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970.

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

a las entidades (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos) es lo que se ha denominado *sectorización*, entendiéndose por cabezas de sector a las secretarías de estado o departamentos administrativos que fungen como coordinadores de las diversas entidades paraestatales que les han sido agrupadas.[3]

Como antecedentes de este concepto de sectorización se encuentran dos documentos conocidos como: 1) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana (Comisión de Administración Pública 1967) y 2) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal de 1971-1976.[4] En el primero de los documentos señalados, a fin de establecer una mayor coordinación en el sector público, se recomendó que fuera adoptado un agrupamiento de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.[5]

3 Estos Coordinadores son de los llamados "sectores administrativos" a diferencia de los "sectores económico-sociales". Al decir de Godolfino Juárez, los primeros son "orgánico-estructurales" y los segundos son "operativo-funcionales". Señala el mismo autor que por sector administrativo "debe entenderse la agrupación de algunas entidades de la administración pública paraestatal, bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a quien se le ha imputado la responsabilidad sectorial de compatibilizar los objetivos y metas, que en conjunto, persiguen dichas entidades". En cambio, un sector de actividad económico y social puede abarcar a más de un sector administrativo, cuando éste no ha recortado definitivamente un grupo de actividades afines y cuando la programación —para efectos globales— requiera un grado mayor de consolidación de las actividades de la administración pública federal. En este sentido, puede afirmarse, que el sector administrativo ha venido a facilitar la sectorización económico-social para la programación y la formulación del presupuesto.

Así entendidos los respectivos sectores, conforme a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, habrá dieciocho sectores administrativos ya que existen dieciséis Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos.

Juárez, Godolfino, "La Organización del Gobierno Federal". En Boletín de Estudios Administrativos número 9. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1977, pp. 19-20.

4 Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública 1967". Colección. Fuentes para el Estudio de la Admiinstración Pública Mexicana. Serie: A) Documental Núm 1. México, 1977.

Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1971-1976". Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie A) Documental. Núm. 4. México, 1977.

5 Este documento señala:

..."Como los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público agrupan los programas de actividades en diversos sectores, se estima que para lograr la mayor coordinación entre la Comisión de Administración Pública y la Comisión de Programación del Sector Público puede ser adoptado tal agrupamiento y su clasificación en subsectores, con el fin de completar el análisis que se ha iniciado en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes, para:

1) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las secretarías y departamentos de estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquellas o aquellos que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país, y determinar el papel que les corresponde desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen.

2) Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus interrelaciones; la clase de actos que ejercen, etc.

3) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.

4) Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.

5) Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público.

6) Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores...".

Ver "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública 1967". Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie A) Documental Núm. 1, México, 1977, p. 63.

El segundo de los documentos señalados, entre otras cosas, estableció:

"...Para coordinar un sector, se requiere una serie de condiciones que permitan a su responsable contar con los instrumentos necesarios que lo capaciten a dirigir la política sectorial hacia la obtención de los objetivos fijados. El crecimiento anárquico, coyuntural o no programado que tuvo el sector público, en especial el del sector descentralizado, propició un desequilibrio importante en aquelas secretarías de Estado que teóricamente debían actuar como unidades normativas de sector..."[6]

Estos dos documentos son, fundamentalmente, los antecedentes de la sectorización en nuestro régimen administrativo.

Paralelamente a la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se publicó en el Diario Oficial, la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Estas tres disposiciones legales, serán, además, el marco jurídico inicial, en este régimen de Gobierno, del programa de Reforma Administrativa que, formalmente, requeriría de la expedición de otros instrumentos normativos que regularían, entre otros aspectos, la coordinación de las actividades paraestatales por las dependencias[7] de la administración pública centralizada.

Hay que hacer notar que el ejercicio por parte de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de sus atribuciones como coordi-

6 Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1971-1976". Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie A) Documental Núm. 4, México, 1977, pp. 185-189.

7 Para efectos de este artículo, se utiliza la misma distinción entre dependencias y entidades que al efecto señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

nadores de sector en relación con las entidades paraestatales, implica además, la solución de obstáculos diversos para la ejecución de sus funciones. Estos obstáculos son de diversa índole: de carácter operativo, jurídicos y y de hecho.

Además es importante considerar que la sectorización es, en sí misma, una distribución de poder, ya que, a pesar de que existen dependencias de apoyo global, como son las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Comercio, no realizan las mismas funciones que en su momento dio lugar a hablar del "triángulo de la eficiencia administrativa", que conforme a la Ley para el Control, ejercieron las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y de Patrimonio Nacional, por lo que la Presidencia, de Hacienda y de Patrimonio Nacional, por lo que la sectorización implica una redistribución del control sobre las entidades paraestatales, situación que presenta problemas de hecho que en muchas ocasiones son determinantes.

Sin embargo, el presente artículo sólo pretende señalar un obstáculo o problema que para el coordinador de sector puede presentarse y que se deriva de la proliferación de disposiciones jurídicas que regulan y otorgan atribuciones a los coordinadores de sector, *situación que puede constituir un obstáculo en sí misma, si no se produce una legislación integrada que sistematice las atribuciones correspondientes.*

Esta preocupación obedece a que en el inicio de la sectorización, las únicas normas que señalaban alguna disposición relativa, eran las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la General de Deuda Pública, y a la fecha, ya existen otras disposiciones que confieren otras funciones a los coordinadores de sector.

En efecto, se han expedido ya todos los reglamentos interiores de las Secretarías y Departamentos Administrativos haciéndose siempre alusión en todos ellos a la facultad que, como dependencias, tienen para coordinar a las entidades paraestatales. También se han expedido decretos y acuerdos que tratan lo relativo a esta coordinación como el llamado Acuerdo de Sectorización, publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1977 y sus 4 reformas. Además de estos acuerdos que directamente regularían las funciones de los coordinadores de sector, se han expedido otros documentos normativos que formalmente tienen disposiciones que señalan atribuciones a los coordinadores de sector.

Se han dictado adicionalmente, diversas normas y lineamientos que ya contienen un alto número de atribuciones para los coordinadores de sector, que si no se jerarquizan y compatibilizan entre sí, el cúmulo de disposiciones normativas, en relación a este tema, puede ser determinante para su buen funcionamiento.

En la tercera parte de este artículo, se enlistarán, por tipo de norma y en orden cronológico de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, todas las disposiciones que señalan atribuciones a los coordinadores de sector, a fin de hacer un análisis sólo de las normas que por su contenido resulten ser determinantes.

II. LA SECTORIZACIÓN INSTRUMENTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

A partir de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y como un programa de gobierno específico y fundamental del actual régimen, se señaló a la Reforma Administrativa.

Este concepto, actualmente, tiene un significado distinto al que en otras épocas y en otros países se le ha dado. En efecto, este término habrá que entenderlo, con la idea del papel que juega, en un momento determinado, el gobierno de un país. En épocas anteriores en donde el gobierno tenía atribuciones de gendarme, sus funciones eran muy distintas con las que en épocas actuales tiene, ya que su intervención en diversos aspectos como son la educación, vivienda, economía, seguridad, etc., hace, necesariamente, que se tenga del mismo, un concepto distinto y que por lo tanto, cuando se habla de Reforma Administrativa en la actualidad, ésta se entiende que va encaminada a trascender, directamente, a la sociedad.

En otras épocas, por el concepto de Reforma Administrativa sólo se comprendía en el mejor de los casos, como un intento porque hubiera un funcionamiento adecuado que permitiera al gobierno cumplir con sus funciones meramente de tutela. Por lo mismo, la Reforma Administrativa ahora en día, tiene un significado, necesariamente, distinto al de otros tiempos.

Sin embargo, esta afirmación tiene que contemplarse a la luz del desarrollo de los diferentes países, ya que en unos que han alcanzado etapas superiores a otros, la Reforma Administrativa servirá como un instrumento para mantener a estos países con el nivel de vida alcanzado, en cambio, en los países de menor desarrollo, la Reforma Administrativa jugará un papel trascendental, indispensable, para que conforme a las nuevas atribuciones, ya incuestionables por parte del gobierno, cuenten con una administración —instituciones y personal— suficientemente idónea a fin de que pueda influir en las propias estructuras sociales a fin de orientarlas en su transformación[8].

[8] Relacionado con estas ideas, hemos señalado que: "Las razones que instigan a una Reforma Administrativa en los llamados países desarrollados son muy diferentes a las de los países llamados del tercer mundo.

En ambos casos, lograr el desarrollo es la razón que persigue la Reforma Administrativa pero, mientras que los primeros ya están desarrollados y simplemente continúan el proceso de desarrollo, los segundos tienen la necesidad inmediata de una Reforma Administrativa para alcanzar mejores niveles de vida.

Por lo tanto, podemos sugerir que mientras que en los países desarrollados la Re-

En este orden de ideas, en un país como el nuestro, el concepto de Reforma Administrativa lo entendemos como *"la transformación planeada y permanente de las estructuras de la sociedad hacia el desarrollo"*.[9]

forma Administrativa servirá principalmente para hacer de la administración un instrumento más eficiente para el desarrollo, en los países que se están desarrollando, la Reforma Administrativa servirá no sólo para esto. como medio para lograr etapas que, debido a condiciones históricas y al fracaso de sus administraciones, al no haber satisfecho necesidades sociales se encuentran en un nivel inferior al de los países desarrollados.

En los decenios de 1950 y 1960 apareció en todo el mundo, literatura ampliamente diseminada relacionada a la Administración Pública con programas de ayuda para países en desarrollo. Una fuente de esta literatura, que tenía especial influencia, fue un grupo fundado en 1963: El Grupo Comparativo Administrativo de la Sociedad Americana de Administración Pública, dirigido por F. W. Figgs, en ese tiempo, apareció una nueva manera de definir a la Administración Pública; se entendió como administración de desarrollo. Como ha dicho Bernard Schaffer: "Los movimientos de ideas en el mundo de la Admiinstración Pública que escogió titulase asimismo "De Desarrollo" sucedió en la década de los sesentas a través de ciertos tipos de trabajo".

A este concepto fue enlazado, de una vez por todas, la idea de que la Administración Pública debe servir para alcanzar el desarrrollo de los países.

Sobre este tema, el programa de administración pública de las Naciones Unidas ha tenido tres etapas: "La primera etapa cubrió los primeros 15 o 16 años, desde su comienzo en 1950. Durante esos años, la atención se había concentrado en el entrenamiento de empleados civiles y en el establecimiento de instituciones de entrenamiento"... "En los siguientes seis años (1966-1971), el programa había entrado en su segunda etapa de desarrollo, efectuándose la primera junta de expertos. El tema principal de lo que se trató fue el enlace directo de la Administración Pública con el desarrollo nacional (especialmente desarrollo económico y social), así como un enfoque multidisciplinario hacia la Administración Pública"... "En 1971, se habían puesto las bases para una tercera etapa de desarrrollo para el programa de administración pública de las Naciones Unidas. La segunda reunión de expertos en este terreno se efectuó en enero de 1971 y su reporte recomendó influir la administración financiera en el trabajo de la división de administración pública.

El Seminario Interregional, sobre Reformas Administrativas Mayores (la primera conferencia mundial sobre este tema) con referencia especial a los países en desarrollo, se llevó a cabo en Brighton, Reino Unido, a fines de 1971. En este Seminario se entendió por Reforma Administrativa Mayor "Un deliberado esfuerzo para inducir cambios fundamentales deseados en la administración pública con vistas a lograr mejorías en sistemas de la capacidad administrativa. Para los países en desarrollo, dicha reforma deberá tener como su principal objetivo la mejoría significativa de la capacidad administrativa para el desarrollo y deberá constituir una parte esencial del proceso de desarrollo y modernización". (Ver Administrative Reform: "The Mexican Case" González Fernández, José Antonio. Universidad de Warwick. Inglaterra. 1977, pp. 9-18.

[9] Esta definición de Reforma Administrativa y sus elementos verla en "Administrative Reform... *op. cit.*, pp. 22-29.

En relación con el concepto de desarrollo, debe señalarse cuándo y cómo surgió y cómo se ha interpretado. Este concepto ha sido usado con frecuencia en las últimas tres décadas. Según Golthorpe, su aparición se debió al hecho que en un famoso reporte de las Naciones Unidas, en 1951, a los países no industrializados "primero se les llamó subdesarrollados, y después cuando se pensó que la palabra era despectiva, se les llamó países en desarrollo". Desde ese momento, los conceptos de Naciones Desarrolladas y Subdesarrolladas o en Desarrollo, alcanzaron popularidad. El mismo autor considera que las naciones industrializadas son países desarrollados; señala que una sociedad industrial puede definirse brevemente como una que usa pródigamente la

Hace tiempo José López Portillo, había dicho: "Creemos que una Reforma Administrativa, con mayúsculas, sólo merece tal nombre y se justifica, si se orienta sistemáticamente al desarrollo; de otra manera no merece el nombre. Sería un tipo de esfuerzo técnico no plenamente orientado al objetivo más importante. Tenemos que entender que la Administración Pública es el instrumento fundamental de la justicia social. Todo intento de perfeccionamiento debe orientarse a este propósito."[10]

En enero de 1977 el propio López Portillo dijo en la primera reunión global de gabinete, "Queremos una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social, pues necesitamos urgentemente modernizar la administración pública para estar a la altura de las exigencias que afronta nuestro país."[11]

Por consiguiente, para lograr el desarrollo integral, es muy probable que la mejor herramienta de los gobiernos sea su aparato administrativo. Fernando Solana ha señalado que: "Siempre debemos recordar que el instrumento más poderoso que tiene la nación para lograr sus fines es el mecanismo enorme y complejo de su administración pública."[12]

Alejandro Carrillo Castro define a la Reforma Administrativa como "un proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que competan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas".[13]

Miguel Duhalt Krauss ha opinado que: "La Reforma Administrativa es un proceso permanente y de lenta evolución: Requiere una planeación cuidadosa, una organización adecuada, una integración racional, una dirección técnica y política, un control efectivo y una coordinación permanente. El mismo autor ha dicho que: "Por desarrollo debe entenderse la transformación orientada del país hacia el cumplimiento de las metas, no sólo económicas, sino políticas y sociales, que se hayan aceptado."[14]

energía... si la energía representa la diferencia crítica en términos de física, entonces en términos de economía la diferencia concomitante es capital... y en términos de organización social, las sociedades industriales son grandes en escala... otras organizaciones políticas, administrativas, educaciones —tienden hacia un patrón similar en relación a las ventajas y las economías de escala.

[10] López Portillo y Pacheco, José. "La Función de Control en la Reforma Administrativa". *Revista de Administración Pública*, México, 1971, enero-febrero, No. 12, p. 89.

[11] *Excelsior*, sábado 29 de enero de 1977, primera plana.

[12] Solana, Fernando: "Los Marcos de la Reforma Administrativa", Revista de Administración Pública. Instituto de Administración Pública. México, enero-febrero, 1972, No. 22, p. 48.

[13] Carrillo Castro Alejandro. "Administrative Reform in Mexico". Leemans, A. F., *The Management of Change in Government*, Martinus Nijhoff, The Haugue, p. 186.

[14] Duhalt Krauss, Miguel. Aspectos de la Administración Pública del Desarrollo en México. Asociación Nacional de Administradores Públicos, A. C. México. 1970. 140-158.

En este orden de ideas, el programa de Reforma Administrativa en México, ha sido considerado como un instrumento del gobierno a fin de que sirva para que el país alcance metas superiores a las que actualmente tiene. En el propio Plan Global de Desarrollo, a propósito de la Reforma Administrativa se dice que: "adecúa las instituciones a nuestro tiempo y las capacita para servir mejor los objetivos de una política integral de desarrollo".[15]

En cinco objetivos globales se concreta el compromiso que en materia de Reforma Administrativa adquirió el Presidente José López Portillo al inicio de su mandato. A partir de estos cinco objetivos globales se derivan los objetivos específicos y las metas que se ha previsto ir alcanzando a lo largo del sexenio.

1. Organizar al gobierno para organizar al país.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.
3. Sistematizar la administración y el desarrolo del personal público federal.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, y
5. Mejorar la Administración de justicia.[16]

La segunda etapa del proceso permanente de la Reforma Administrativa es conocida como la de "sectorización de las actividades de la Administración Pública".

Esta etapa es parte del Programa número uno de los dieciséis programas específicos que con base en los cinco objetivos globales, el Programa de Reforma Administrativa para el sexenio se ha desglosado. El programa número uno ha sido denominado como "Reforma a la estructura de organización y funcionamiento de la Administración Pública".[17]

15 Diario Oficial de la Federación. Presidencia de la Repúbilca. Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, p. 5.

16 Carrillo Castro, Alejandro. "Experiencias Nacionales en Materia de Reforma Administrativa" (1965-1979). México; en Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa (primer coloquio. México 1997. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Carrillo Castro, Alejandro, en "La Reforma Administrativa en México" (Evolución de la Reforma Administrativa en México, 1971-1979). México, marzo de 1980, Editorial Miguel Ángel Porrús, S. A., pp. 135-153.

17 Los 16 programas específicos son:

Programa I. Reformas a la estructura de organización y funcionamiento de la Administración Pública.

Programa II. Reformas a las bases jurídicas de la Administración Pública.

Programa III. Reformas a los sistemas de planeación, programación y presupuesto.

Programa IV. Reformas al sistema de financiamiento.

Programa V. Reformas al sistema de ejecución del presupuesto.

Programa VI. Reformas al sistema de contabilidad gubernamental.

Programa VII. Reformas a los sistemas de información, estadística y archivos.

Es así que: "La Sectorización de la Administración Pública Federal forma parte del Programa Global de Reforma Administrativa emprendido por el Gobierno de la República durante la presente Administración y responde al imperativo de dar dirección, coherencia y unidad a las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto. En este sentido, la sectorización es un esfuerzo de racionalización de las acciones públicas."

"La instrumentación de la reforma administrativa, en su aspecto de sectorización de la Administración Pública Federal, ha obedecido a un proceso en el que se pueden apreciar cuatro fases:

1a. De agrupamiento sectorial.
2a. De emisión de los Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.
3a. De depuración de los sectores, y
4a. De emisión de lineamientos y criterios en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad social y financiera de las entidades de la Administración Pública Paraestatal."[18]

III. DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE CONFIEREN ATRIBUCIONES A LOS COORDINADORES DE SECTOR

II.1 *LEYES*

III.1.1 *LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.*
(D.O. 29--XII-76) (Fe de erratas D.O. 2-II-1977)
(Reformas D.O. 8-XII-1978).

Esta Ley es la primera disposición que faculta al Presidente de la República para agrupar a las entidades paraestatales de la Administración

Programa VIII. Reformas al sistema de informática.

Programa IX. Reformas al sistema de evaluación.

Programa X. Reformas al sistema de orientación, información y quejas.

Programa XI. Reformas a los sistemas de recursos materiales.

Programa XII. Reformas a los sistemas de administración y desarrollo del personal público.

Programa XIII. Reformas administrativas para el fortalecimiento del pacto federal.

Programa XIV. Reformas administrativas de apoyo a la organización de los poderes legislativo y judicial y en coordinación con el ejecutivo.

Programa XV. Reformas a la administración de justicia.

Programa XVI. Comunicación social de la Reforma Administrativa y reformas al sistema de comunicación social de la Administración Pública.

Alejandro Carrillo Castro, en "Experiencias Nacionales... *op. cit.*, pp. 207-210.

18 Boletín de Estudios Administrativos No. 16. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, mayo de 1980, pp. 9-10.

Pública Federal "por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente".[19]

También esta Ley es la primera norma que señala cuáles son las atribuciones de los coordinadores de sector: "planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración Paraestatal que determine el Ejecutivo Federal".[20]

En los conceptos de los artículos anteriores, hay diferentes ideas que conviene precisar.

- El Ejecutivo Federal está facultado para sectorizar;
- El objeto de la sectorización o agrupamiento de entidades es el de que, las relaciones de éstas con el Ejecutivo Federal se realicen a través de los coordinadores de sector, y
- Que en cumplimiento por parte de los coordinadores de sector de ser el conducto entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, aquéllos lleven a cabo ciertas funciones como son: la de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades

Por lo que se refiere al primer punto de los anteriormente señalados, conviene decir que el Ejecutivo Federal a través de distintos Acuerdos, que posteriormente se hará mención, ya sectorizó a la mayoría de las entidades paraestatales, aunque sin embargo hay unas, y no existe disposición jurídica que señale cuántas y cuáles son, las que aún no se han sectorizado.[21]

Por lo que se refiere al segundo punto, cabe destacar que las relaciones entre las entidades paraestatales y los otros Poderes de la Unión, fundamentalmente el Legislativo. serán directas, sin que sea a través de los coordinadores de sector. Al respecto y por lo que se refiere a las relaciones entre el Congreso de la Unión y las entidades paraestatales, es la misma Constitución, la que señala en su artículo 93:

"...Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades...".

Por lo que se refiere al tercer punto, si bien se habla de planear, coordinar y evaluar se verá más adelante cuando se analicen otros tipos de disposiciones, que hay otras actividades que amplían a los tres conceptos anteriormente señalados.

19 Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

20 Artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

21 Entre otras entidades que no se han sectorizado se encuentran el INFONAVIT, IMSS y el ISSSTE.

III.1.2 *LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.*

(D.O. 31-XII-76). Fe de erratas 18-I-1977) (Reformas 30-XII-1977 y 31-XII-1979).

A pesar de que existen algunos artículos de la Ley que atribuyen funciones directas a las entidades paraestatales en relación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, como son los artículos 24, 28 y 37, debe aplicarse la regla contenida en el único artículo de esta Ley que se refiere a los coordinadores de sector que les da atribuciones, este artículo es el 6o. y señala que:

"ARTÍCULO 6o. Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que quedan ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación."

Las proposiciones de las entidades en los términos de los artículos 17 y 21 de esta ley se presentarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través y con la conformidad de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos correspondientes cuando proceda. Asimismo, a las Secretarías o Departamentos mencionados les será enviada la información y permitida la práctica de visitas a que se refieren los artículos 37 y 41.

III.1.3 *LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA*

(D.O. 31-XII-76).

Esta Ley al regular lo relativo a la Deuda Pública del Gobierno Federal, entre otros aspectos, señala que las Entidades Paraestatales, sólo requieren de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar financiamientos, y que éstos, cuando lo requiera el Gobierno Federal "incluyendo a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos", sólo podrá contratar directamente la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto "de los agentes financieros del Gobierno Federal", como son las Instituciones Nacionales de Crédito.

La autorización para la contratación de financiamiento que requieran las entidades paraestatales, así como la vigilancia del ejercicio de los mismos, se debe de realizar por conducto de los coordinadores de sector como lo señalan los artículos 7, 11 y 26 de la Ley citada. En efecto, estos artículos atribuyen las siguientes funciones a los coordinadores de sector:

— Los artículos 7 y 26 establecen que los coordinadores de sector deberán coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para supervisar el manejo que harán las entidades de recursos provenientes de financiamientos;
— El artículo 11 señala que los coordinadores de sector, deberán presentar, primero, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su aprobación y después a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los proyectos y programas de las Entidades Paraestatales que requieran financiamientos para el año fiscal siguiente.

III.1.4 *LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA*
(D.O. 29-XII-78).

Si bien esta Ley no establece directamente una función a los coordinadores de sector, atentos a la sectorización y el motivo de ésta, señala una corresponsabilidad entre cualquier dependencia de la Administración Federal Centralizada y cualquiera de las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal, los funcionarios o empleados de ésta, las empresas privadas o los particulares son solidariamente responsables con los empleados o funcionarios de las entidades que integran la Administración Pública Centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda, por su coparticipación en actos u omisiones sancionados por la Ley.[22]

III.5.5 *LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL*
(D.O. 29-XII-78).

Esta Ley dentro de los asuntos en materia de Gobierno, únicamente señala, considerando al Departamento del Distrito Federal, como cabeza de sector, las atribuciones de "Recabar la información que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones y de las entidades paraestatales que correspondan al sector del Departamento, así como coordinar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, la del sector correspondiente" (fracciones VI y XVI del artículo 17 de la Ley).

22 Artículo 30 de la Ley Orgánica de Contaduría Mayor de Hacienda (D.O., 29 de diciembre de 1978).

III.1.6 *LEY SOBRE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y ALMACENES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.*
(D.O. 31-XII-79).

Esta Ley se abrogó a la Ley de Inspección de Adquisiciones, publicada en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1972, es aplicable a todas las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal y hace referencia también a los coordinadores de sector.

Es sólo en el artículo 4o., fracción V, de la misma, en donde la Ley establece, entre otras facultades de la Secretaría de Comercio, la de "solicitar a las dependencias y entidades, así como a los coordinadores de sector, en su caso, la presentación de proyectos de programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios y, en su oportunidad, la entrega de los programas, presupuestos y modificaciones autorizadas por las dependencias competentes".

Atentos a la redacción de esta fracción y de acuerdo al artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda actividad de las entidades paraestatales que sean reguladas por esta Ley, y que requiera la intervención de la Secretaría de Comercio, debe de hacerse por conducto del coordinador de sector en donde estén agrupadas las entidades paraestatales.

III.2 *PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1980.*
(D.O. 31-XII-79).

Son los artículos 15 y 19 de esta disposición que señalan las siguientes atribuciones a los coordinadores de sector: Artículo 15, primer párrafo:

"ARTÍCULO 15. Las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria sólo podrán conceder subsidios, ministrar donativos, otorgar gratificaciones y obsequios o dar ayuda de cualquier clase con autorización previa y por escrito de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que presentarán para este efecto las solicitudes relativas que reciban, una vez aprobadas por la institución, organismo o empresa de que se trate y por el Coordinador del Sector correspondiente."

"ARTÍCULO 19. La Administración, control y ejercicio de las asignaciones no sectorizables de los ramos de Inversiones; y de Erogaciones Adicionales, se encomienda a la Secretaría de Programación y Presupuesto y el de Deuda Pública a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los ramos correspondientes a organismos descentralizados y empresas de participación estatal quedan bajo la responsabilidad directa de los órganos directivos de dichas entidades, bajo la orientación y coordinación del Coor-

dinador del Sector y el control global de la Secretaría de Programación y Presupuesto."

III.3 *REGLAMENTOS INTERIORES*

REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

En todos los Reglamentos Interiores de esas dependencias de la Administración Pública Federal, se contempla, como una facultad indelegable de los Secretarios de Estado y de los Jefes de Departamentos Administrativos, la de planear, coordinar y evaluar las actividades de las entidades paraestatales agrupadas en cada una de ellas.

Estas atribuciones conferidas directamente a los responsables de las dependencias centralizadas, están acordes con lo establecido en las diferentes disposiciones de las leyes anteriormente comentadas.

Prácticamente en todos los reglamentos interiores, se señalan algunas unidades administrativas que coadyuvan con el titular de las dependencias respectivas en esa coordinación, siendo, generalmente, las direcciones generales de organización y métodos, de asuntos jurídicos y las comisiones internas de administración y programación, las que se mencionan más frecuentemente.

No obstante, cabe destacar que dentro de las unidades administrativas de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, se cuenta con una una Subsecretaría, la de la Industria Paraestatal, que sin que se establezca en forma expresa, tiene encomendadas las tareas específicas de coadyuvar directamente con el secretario del ramo para la coordinación de las entidades paraestatales agrupadas en esta Secretaría. Esto obedece a que es la Secretaría con más entidades paraestatales sectorizadas, siendo aproximadamente 300 entidades agrupadas en ese sector, lo que requiere de una unidad administrativa de la jerarquía de una Subsecretaría que coadyuve directamente en la cordinación de las entidades sectorizadas.[23]

Por otra parte y a pesar de que hay unidades administrativas específicas de acuerdo con los reglamentos interiores que coadyuvan con los titulares de las dependencias en la coordinación de las entidades paraestatales, a través de los subsecretarios de las diversas dependencias, existe, de

[23] Al respecto, pudiera señalarse la necesidad de una mayor infraestructura administrativa para la coordinación de las entidades sectorizadas en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial que en las Secretarías de Trabajo y Reforma Agraria, esto, por ser la primera Secretaría mencionada, la dependencia con más entidades paraestatales sectorizadas por lo que los recursos humanos, los sistemas de organización y métodos y los sistemas para la organización de presupuesto que debe tener la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial deben ser mucho más amplios que los de otras Secretarías o Departamentos Administrativos.

hecho, en la mayoría de los casos, una subsectorización, esto es, una coordinación por parte de las diversas subsecretarías de cada dependencia de acuerdo a los asuntos que manejan, con las distintas entidades agrupadas en cada sector, a fin de facilitarle el trabajo como responsable de la coordinación de las entidades paraestatales a los Secretarios y a los Jefes de Departamentos Administrativos.

A continuación se enlistan las fechas de las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de los diferentes reglamentos interiores de las Secretarías y Departamentos Administrativos haciendo referencia expresa de las diversas unidades administrativas de las dependencias que coadyuvan con el titular de las mismas para la coordinación de las entidades agrupados en los distintos sectores.

III.3.1 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN*

(D.O. 6-VII-77) (Reformas: D.O. 21-II-80 y 20-VII-80).

I. Dentro de las facultades que se conceden al Secretario, está la de planear, coordinar y evaluar la política del sector correspondiente.
Art. 5o. fracciones I, II, IV, V, IX y XV.
Otras Dependencias que coadyuvan en las actividades del sector.

- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
  Art. 11 Frac. I.
- Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.
  Art. 17 Frac. XXXI.
- Dirección General de Programación, Organización y Sistemas.
  Art. 21, Frac. I.
- Comisión Interna de Administración y Programación.
  Art. 24, Fracs. I y III.
- Unidad de Coordinación Sectorial.
  Art. 25, Fracs. I, II, III y IV.

III.3.2 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES*

(D.O. 17-X-79).

I. Al Secretario corresponde someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados al Sector correspondiente. (Art. 6o., fracciones II y VII).

2. A la Dirección General de Información y Difusión le compete editar y difundir el órgano oficial de información de la Secretaría de conformidad con el programa de publicaciones del Sector. (Art. 33, fracción V).

III.3.3 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL*
(D.O. 11-V-77) (Fe de Erratas: D.O. 20-V-77).

Corresponde al Secretario coordinar y evaluar la política del Sector correspondiente (Artículo 5o., fracciones I, II, IV, V y XXVII).

III.3.4 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MARINA*
(D.O. 10-V-77).

Corresponde al Secretario dirigir la planeación, coordinación, control y evaluación de las actividades que competen al Sector (Artículo 6o.).

III.3.5 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO*
(D.O. 31-XII-79) (Fe de erratas 4-IV-1980).

1. Al Secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde planear, coordinar y evaluar la operación del Sector Paraestatal que corresponda coordinar a la Secretaría. (Artículo 5o., fraciones II, III, VI y VII).

2. Dentro de las facultades que se conceden al Oficial Mayor está la de coadyuvar con las unidades Administrativas de la Secretaría y las Entidades competentes para planear, coordinar y evaluar la Operación del Sector Paraestatal coordinado con ella. (Artículo 7o., fracciones III y IV).

Otras Dependencias que coadyuvan en las actividades del Sector:

- Dirección de Evaluación Hacendaria.
  (Artículo 30 fracción I).

- Dirección General de Crédito Público.
  (Artículo 33, fracciones IV y XII).

- Dirección de Instituciones Nacionales de Crédito.
  (Artículo 36, fracción III).

- Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales.
  (Artículo 42, fracciones IV y VIII).

- Dirección de Finanzas Internacionales.
  (Artículo 44, fracción VI).

- Dirección General de Programación Fiscal.
  (Artículo 46, fracción XII).

- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
  (Artículo 81, fracciones III, VII y VIII).

- Dirección de Programación.
  (Artículo 82, fracciones I, II y IV).

- Dirección de Organización.
  (Artículo 83, fracción I).

- Dirección de Presupuesto.
  (Artículo 84, fracción IV).

- Dirección de Informática.
  (Artículo 85, fraciones I y III).

- Dirección de Auditoría Prespuestal.
  (Artículo 86, fracción III).

- Dirección General de Comunicación.
  (Artículo 94, fracciones III).

- Dirección Técnica.
  (Artículo 98, fracción I).

III.3.6 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.*
(D.O. 28-II-80) (Fe de Erratas 11-III-80).

Al Secretario corresponde planear, coordinar y evaluar la política del Sector correspondiente. (Artículo 5o., fracciones I, II, III, IV y XI).

Otras Dependencias que coadyuvan en las actividades del Sector:

- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
  (Artículo 14, fracción I).

– Dirección General de Programación.
(Artículo 18, fracciones I, II, III, V y VI).

– Las Direcciones Generales de Presupuesto, de los Sectores Agropecuarios y Pesca, Energético e Industrial, desarrollo Social y Administración y Finanzas.
(Artículo 21, fracciones I, II, III, IV, V y VII).

– Dirección General de Política Presupuestal.
(Artículo 22, fracciones I y II).

– Comisión Interna de Administración y Programación.
(Artículo 45, fracción I).

III.3.7 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.*
(D.O. 6-II-79).

1. Corresponde al Secretario coordinar y evaluar la política del Sector correspondiente. (Artículo 4o., fracciones XI y XII).
2. Los Subsecretarios. (Artículo 6o., fracción XIII).

Otras Dependencias que coadyuvan con el Secretario en las actividades de Coordinación del Sector.

– Dirección General de Política e Inversiones Industriales.
(Artículo 11, fracciones IV-2, 3 y 4 y V-1).

– Dirección General de Industria Mediana y Pequeña.
(Artículo 16, fracción IX).

– Dirección General de Coordinación de la Industria Paraestatal.
(Artículo 17, fracción I a VII).

– Dirección General de la Industria Básica Paraestatal,
– Dirección General de la Agro-Industria Paraestatal
y la Dirección General de la Industria Metal-Mecánica Paraestatal.
(Artículo 18, fracciones V, VI y VIII).

– Dirección General de Coinversiones y Asuntos Internacionales.
(Artículo 19, fracciones I y V).

– Dirección General de Análisis de Operación de Minas y Energía.
(Artículo 22, fracción I).

– Dirección General de Energía.
(Artículo 24, fracción III).

III.3.8 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO.*
(D.O. 23-I-79).

1. El Secretario tendrá todas las facultades necesarias para planear, coordinar y evaluar la política del Sector correspondiente. (Artículo 5o., fracciones I, II, IV, V, VIII y IX).
2. Corresponde a la Contraloría dar normas de carácter general para el control de los Sistemas de apoyo global a las entidades del Sector Comercio. (Artículo 14, fraccs. I a XII).

Otras dependencias que coadyuvan en las actividades del Sector:

– Dirección General de Coordinación Comercial.
(Artículo 17, fracciones VI, VII, VIII y IX).

– Dirección General de Difusión.
(Artículo 20, fracciones III, V y VII).

– Dirección General de Organización.
(Artículo 26, fracciones I, II, III, IV y VII).

– Dirección General de Planeación.
(Artículo 30, fracciones I a VIII inclusive).

– Dirección General de Protección al Consumidor.
(Artículo 31, fracción I).

– Dirección General de Recursos Financieros.
(Artículo 32, fracción VII).

– Delegaciones Federales de Comercio.
(Artículo 37).

III.3.9 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS*
(D.O. 12-VIII-77) (Reformas D.O. 23-IV-1979).

1. Corresponde al Secretario coordinar y evaluar la política del Sector correspondiente. (Artículo 5o., fracciones I, II, IV, V y IX).

2. Corresponde al Coordinador General del Desarrollo Agroindustrial auxiliar al Secretario en todas las actividades del Sector Agropecuario. (Artículo 8o., fracción IX).

3. Corresponde al Coordinador General de Integración y Desarrollo asesorar al Secretario en la planeación, coordinación y evaluación de la operación de las entidades del Sector. (Artículo 8o. Bis, fracciones I, III, IV, V y VI).

Otras Dependencias que coayuvan en las actividades del Sector.

- Dirección General de Agricultura.
  (Artículo 11, fracción IV).
- Dirección General de Aprovechamientos Forrajeros.
  (Artículo 13, fracción I).
- Dirección General de Control y Desarrollo Paraestatal.
  (Artículo 21, fracciones I a VII inclusive).
- Dirección General de Distritos y Unidades de Temporal.
  (Artículo 26, fracción XV).
- Dirección General de Economía Agrícola.
  (Artículo 27, fracción VI).
- Dirección General de Fomento Agroindustrial.
  (Artículo 19 Bis, fracciones III y XII).
- Dirección General de Integración y Evaluación Económica.
  (Artículo 34, fracciones I y II).
- Dirección General Jurídica.
  (Artículo 36, fracción VIII).
- Dirección General de Organización y Métodos.
  (Artículo 38, fracciones IV y VII).
- Dirección General de Planeación.
  (Artículo 41, fracciones II, VI, VII y VIII).
- Dirección General de Planeación Agroindustrial.
  (Artículo 41 Bis, fracciones III, IV, V, VI, VII y VIII).
- Comisión Interna de Administración y Programación.
  (Artículo 74, fracciones I, IV y V).

III.3.10 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.*
(D.O. 18-VII-77).

Corresponde al Secretario coordinar y evaluar la política del Sector correspondiente aprobando sus planes y programas. (Artículo 6o., fracciones I, II, V y VI).

Otras dependencias que intervienen en las actividades del Sector:

- Dirección General de Información y Relaciones Públicas.
  (Artículo 16, fracción XIII).

III.3.11 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS.*
(D.O. 16-VIII-77).

Corresponde al Secretario coordinar y evaluar la política del Sector correspondiente. (Artículo 5o., fracciones I, II, III, V, VI, X y XVI).

Otras dependencias que coadyuvan en las actividades del Sector:

- Dirección General de Control Administrativo.
  (Artículo 14, fracción X).
- Dirección General de Organización y Métodos.
  (Artículo 15, fracción IX).
- Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación.
  (Artículo 16, fracción XXIV).
- Dirección General de Reservas Territoriales.
  (Artículo 18, fracción II).
- Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda.
  (Artículo 19, fracciones I y II).
- Dirección General de Ingeniería y Sistemas.
  (Artículo 24, fracción XI).

III.3.12 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA*
(D.O. 4-II-80) (Fe de Erratas D.O. 18-II-80) (Decreto que modifica el Reglamento D.O. 17-III-80).

1. Corresponde al Secretario de Educación Pública, planear, coordinar y evaluar la política del Sector Educativo. (Artículo 6o., fracciones I, II, IV, V, IX y XVII).
2. A los Subsecretarios corresponde auxiliar al Secretario en todo lo relativo al Sector Educativo. (Art. 7o., fracción XVI).
3. El Oficial Mayor auxiliará al Secretario, dentro de la esfera de su competencia, en aquellas tareas encomendadas a éste en relación con el sector. (Artículo 8o., fracciones XIX y XXI).

Otras dependencias que coadyuvan en las actividades del Sector:

- Dirección General de Educación Física.
  (Artículo 19, fracción XI).

- Dirección General de Educación para Adultos.
  (Artículo 23, fracciones I, II, VI, VIII y IX).

- Dirección General de Higiene Escolar.
  (Artículo 32, fracción VII).

- Dirección General de Información Administrativa.
  (Artículo 34, fracción V).

- Dirección General de Información y Relaciones Públicas.
  (Artículo 35, fracción III).

- Dirección General de Organización y Métodos.
  (Artículo 39, fracción VI).

- Dirección General de Planeación.
  (Artículo 40, fraciones I, II, IV y XII).

- Dirección General de Programación.
  (Artículo 42, fracciones I, II, III, IV, V, VIII y X).

- Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas.
  (Artículo 43, fracción IX).

- Dirección General de Recursos Financieros.
  (Artículo 44, fracciones II, V, VI y XI).

- Dirección General de Relaciones Internacionales.
  (Artículo 47, fracciones VI, VII y X).

- Dirección General de Servicios Jurídicos.
  (Artículo 48, fracciones III y XII).

- Centro de Procesamiento "Arturo Rosenblueth".
  (Artículo 49, fracción IV).

- Delegaciones Generales.
  (Artículo 53, fracción XI).

- Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos.
  (Artículo 57).

- Consejo de Programas Culturales y Recretativos.
  (Artículo 58, fracción IV).

- Consejo de Contenidos y Métodos Educativos.
  (Artículo 59, fracciones II y V).

- Comisión General de Becas.
  (Artículo 67, fracciones I, II, III, IV y V).

- Auditoría General.
  (Artículo 11, fracciones II, III y V).

III.3.13 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA*
(D.O. 9-VI-78). (Fe de Erratas: 29-VI-78).

Corresponde al Secretario someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados al Sector Salud que lo ameritan. (Artículo 5o., fracciones III y IV).

Otras dependencias que coadyuvan en las actividades del Sector:

- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
  (Artículo 17, fracción XII).

- Dirección General de Educación Médica.
  (Artículo 24, fracción I).

– Dirección General de Evaluación.
(Artículo 28, fraciones II, III y IV).

– Dirección General de Inspección Administrativa.
(Artículo 29, fracción V).

– Dirección General de Salud Pública en el Distrito Federal.
(Artículo 43, fracción III).

– Dirección de Lucha contra el Cáncer.
(Artículo 48, fracción III).

– Dirección de Relaciones Públicas y Prensa.
(Artículo 50, fracción III).

III.3.14 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL*
(D.O. 5-VI-78) (Reformas D.O. 25-IX-1978).

Corresponde al Secretario coordinar y evaluar la política del Sector correspondiente. (Artículo 56, fracciones I, II, III, IV y VI).

Otras dependencias que coadyuvan en las actividades del Sector:

– Dirección General de Información y Difusión.
(Artículo 19, fracción I).

– Dirección General de Productividad y Asuntos Económicos.
(Artículo 22, fracción IV).
– Corresponde a los Directores: (Artículo 25, fracción VII), coordinar sus actividades con las entidades del Sector correspondiente.

III.3.15 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.*
(D.O. 19-III-80).

Corresponde al Secretario planear, coordinar y evaluar la política del Sector correspondiente. (Artículo 6o., fracciones I, II, III, IV y V).

Otras dependencias que coadyuvan en las actividades del Sector:

– Dirección General de Asuntos Jurídicos.
(Artículo 13, fracción XVI).

– Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.
(Artículo 17, fracción III).

– Dirección General de Programación y Evaluación.
(Artículo 23, fracciones I, III, V, VIII y IX).

– Unidad de Coordinación del Sector Agrario.
(Artículo 26, fracciones I, IV, VI, VII y VIII).

III.3.16 *REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE TURISMO.*
(D.O. 3-VI-80) (Fe de Erratas 21-VII-80).

Corresponde al Secretario coordinar y evaluar la política del sector correspondiente (Aartículo 5o. fracciones I, II, IX y XVIII.

Otras dependencias que coadyuvan en las actividades del Sector:

– Contralor General.
– Artículo 8, fracciones II, IV, VI, IX, X, XI, XII y XIII).

– Dirección General de Evaluación.
(Artículo 17, fraciones I, II, III y IV).

– Dirección General de Investigación y Estadística.
(Artículo 19, fracción IV).

– Dirección General de Organización e Información.
(Artículo 20, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII).

– Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.
(Artículo 21, fracciones I, II, IV, V, VI y XI).

– Delegaciones Federales de Turismo.
(Artículo 35, fracciones XIV y XV y Artículo 36 fracciones II, III y V).

III.3.17 *REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE PESCA.*
(D.O. 9-VIII-79).

El Jefe del Departamento tiene la facultad indelegable de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades del Sector a su cargo. (Artículo 6o., fracciones I, III, IV, V, VII, IX, X y XI).

Otras dependencias que coadyuvan en las actividades del Sector:

- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
  (Artículo 13, fracciones I y II).

- Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.
  (Artículo 16, fracción IV).

- Dirección General de Evaluación.
  (Artículo 17, fracciones I, IV, V, VI, VII, VIII y X).

- Dirección General de Fomento Pesquero.
  (Artículo 19, fracciones I y IX).

- Dirección General de Organización y Programación.
  (Artículo 22, fracciones I, II, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII).

- Dirección General de Planeación Informática y Estadística.
  (Artículo 23, fracciones I, III y IV).

- Dirección General del Instituto Nacional de la Pesca.
  (Artículo 25, fracción XV).

- Unidad de Consejos.
  (Artículo 26, fracciones I y II).

- Unidad de Orientación, Información y Quejas.
  (Artículo 27, fracción V).

- Delegaciones Federales de Pesca.
  (Artículo 31, fracción V).

- Comisión Interna de Administración y Programación.
  (Artículo 36).

III.3.18 *REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.*
(D.O. 6-II-79).

1. Corresponde al Jefe del Departamento coordinar al Sector correspondiente. (Artículo 5o. fracciones I, II, V, VI, XV y XXIII).
2. Al Contralor General corresponde vigilar que las entidades paraestatales de su sector cumplan con las obligaciones que les señalen las disposiciones legales respectivas. (Artículo 8o., fracción I).

III.4 *DECRETOS*

Hasta la fecha el Presidente de la República ha emitido, tres Decretos que contienen atribuciones a los coordinadores de sector, estos tres Decretos son los siguientes:

III.4.1 Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento de los asentamientos humanos en el país. (D.O. 19-V-78).

El artículo 15 de este Decreto señala:

"ARTÍCULO 15. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas formulará los proyectos de actualización del Plan, mismos que serán sometidos por conducto de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, a la opinión de las Dependencias Coordinadoras del Sector, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de las demás entidades que la integran, a efecto de que formulen las observaciones que estimen convenientes en el plazo que determine la propia Comisión, debiendo considerar, en todo caso, lo previsto en el Artículo 2 del presente ordenamiento.

III.4.2 Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal. (D.O. 27-II-79).

Son los artículos 3, 4, 7, 8, 9, 10 y 3o. transitorios del Decreto mencionado los que hacen referencia a los cordinadores de sector.

El artículo 3o. se refiere a la facultad de los coordinadores de sector, de proponer la modificación o extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, adscritos en la respectiva dependencia.

El artículo 4o. señala la obligación al coordinador de sector, de presentar, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos de estructura administrativa con las modificaciones que requiera, dentro de los 6 meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos, después que los mencionados proyectos se los hayan presentado al coordinador de sector, las instituciones fiduciarias respectivas.

El artículo 7o. establece que el coordinador de sector recibirá la información de los Delegados fiduciarios especiales, directores o Gerentes de los fideicomisos a que se refiere el propio artículo 7o. y que consiste en lo siguiente:

I. Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten

derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución;

II. Manejar de acuerdo con la fiduciaria, los recursos del fideicomiso, los títulos de crédito y cuanto documento consigne una obligación o sea necesario para ejercitar un derecho;

III. Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del comité técnico, con la documentación respectiva;

IV. Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como al propio comité técnico;

V. Presentar mensualmente a la fiduciaria, la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso;

VI. Cumplir con los demás requerimientos que le fije la fiduciaria.

Por su parte el artículo 8o. señala que en todo Comité Técnico deberá haber un representante del coordinador de sector y que cuando no se haya establecido la presidencia del mismo, recaerá ese nombramiento en el coordinador de sector, teniendo este voto de calidad.

En el artículo 9o. faculta al coordinador de sector para decidir en casos urgentes, la encomienda fiduciaria cuando no sea posible reunir al Comité Técnico para tomar las decisiones que considere pertinente, quedando obligada la institución fiduciaria para ejecutar las decisiones de los coordinadores de sector.

El artículo 10o. señala que a través de los coordinadores de sector las instituciones fiduciarias deberán presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos anuales de presupuesto de los fideicomisos conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

En el artículo 3o. transitorio se establece que:

"TERCERO. En los fideicomisos ya constituidos y en los que se decida la formación de un comité técnico, el fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la dependencia a la que le corresponda actuar como coordinador del sector respectivo, para la integración de dicho comité, debiendo por lo menos, formar parte del citado cuerpo, un representante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

III.4.3 Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (D.O. 17-IV-1980).

El artículo cuarto del mencionado decreto señala que la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá:

II. Promover, con los coordinadores de sector, la permanente compatibilización de los planes y programas sectoriales y regionales con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y

IV. Promover, con los coordinadores de sector, fórmulas de inducción y concertación de acciones con los sectores social y privado.

III.5 *ACUERDOS*

Hasta la fecha son 10 los acuerdos expedidos por el Presidente de la República que en sus disposiciones confieren atribuciones a los coordinadores de sector, éstos son:

III.5.1 Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos que se determine (D.O. 17-I-1977). Reformas (D.O. 12-V-77, 10-IV-78, 27-II-79 y 28-I-80).

En este Acuerdo se sectoriza la mayoría de las entidades paraestatales bajo la coordinación de las distintas Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, siendo sólo en el Acuerdo original, publicado el 17 de enero de 1977, en donde se establecen atribuciones específicas a los coordinadores de sector ya que las reformas de éste, sólo agrega o retira entidades a los coordinadores de sector.

Este Acuerdo de sectorización es el instrumento por el que propiamente el Ejecutivo Federal ha ejercido las atribuciones que le confiere el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para agrupar a las entidades a que se refiere el Acuerdo de sectorización y sus reformas sólo agregan o retiran en las Secretarías o Departamentos Administrativos, las entidades correspondientes.

Cabe señalar que hasta la fecha sólo es la Secretaría de Marina la dependencia a la que no se le ha agrupado ninguna entidad paraestatal.

En el Acuerdo de sectorización del 17 de enero de 1977, a través de su artículo 1o., se establecen las agrupaciones de las entidades paraestatales en las distintas Secretarías o Departamentos Administrativos, y los artículos 2o., 3o. y 4o., señalan atribuciones a los coordinadores de sector:

Por lo que se refiere al artículo 2o. su inciso a) es idéntico al contenido en el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que señala las atribuciones que corresponden al coordinador de sector:

a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que este Acuerdo agrupa en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El inciso b) es igual al contenido en el artículo 6o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, toda vez que establece que el coordinador de sector debe:

b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo. Para su efecto presentará a la Secretaría de Programación y Pre-

supuesto, con su conformidad, los proyectos de presupuesto anual de las entidades mencionadas, en los términos de los artículos 6o., 17 y 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El inciso c) es igual a lo contenido en el artículo 11 de la Ley General de Deuda Pública al señalar que al coordinador de sector le compete:

c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades de sector correspondiente que requieran de financiamiento para la realización, en los términos del artículo 2o. de la Ley General de Deuda Pública.

El inciso d) es igual a lo establecido en los artículos 7 y 26 de la Ley General de Deuda Pública.

... d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública...

e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas de procedimientos de trabajo y producción de las entidades listadas en el sector que corresponda.

f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo.

Esta fracción está en íntima relación con lo establecido en el artículo 4o. de este Acuerdo, que señala:

"ARTÍCULO 4o. La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del Coordinador del sector correspondiente, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal:

A) La modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades de cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades, y

B) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

Por último, el artículo 3o. caracteriza la sectorización, señalando que la agrupación de las entidades paraestatales no implica la modificación de su personalidad jurídica o del patrimonio de las mismas, ni afecta las relciones con sus trabajadores o con terceros.

III.5.2 Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta. (D.O. 9-IX-77).

El artículo 4o. transitorio de este acuerdo, hace referencia a los coordinadores de sector al disponer que las entidades paraestatales por conducto de los coordinadores de sector harán las proposiciones a la Coordinación General de Estudios Administrativos dentro de los 2 meses siguientes, a partir de la fecha de expedición del mencionado Acuerdo a fin de establecer las proposiciones que hayan elaborado para instalar los sistemas de orientación, información y quejas.

III.5.3 Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Federal, deberán remitir a la Secretaría de Programación y Prepuesto los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de programa y presupuesto del siguiente ejercicio fiscal de acuerdo con las normas, fechas, montos y plazos establecidos. (D.O. 3-X-77).

Sólo el segundo párrafo del artículo 2o. de este Acuerdo hace referencia a los coordinadores de sector cuando establece que en los proyectos de nuevas obras la Secretaría de Programación y Presupuesto tomará en cuenta, en su caso, la opinión de las entidades y, tratándose de la Administración Pública Paraestatal, la del coordinador del sector correspondiente.

III.5.4 Acuerdo por el que se constituye la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, adscrita directamente al Presidente de la República, como unidad de asesoría, apoyo técnico y Coordinación. (D.O. 21-X-77).

El artículo 2o., es el que establece que:

"ARTICULO SEGUNDO. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos designarán un representante ante la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, quien también actuará con el carácter de Coordinador del Sector correspondiente a que se refiere el Acuerdo Presidencial del 13 de enero del corriente año."

III.5.5 Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación que corresponda por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el auxi-

lio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. (D.O. 16-I-78).

El Artículo 1o., fracción II, señala:

"ARTÍCULO 1o. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación que corresponda por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, para lo cual deberá:

II. Realizar con cada dependencia y con el Coordinador Sectorial respectivo, los estudios de desconcentración física correspondientes y precisar medidas, estrategias y acciones que se integren al Programa Nacional.

III.5.6 Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa. (D.O. 24-IV-79).

Este Acuerdo es trascendente porque desarrolla en forma más clara algunas atribuciones de los coordinadores de sector en relación con otras disposiciones que anteriormente se han comentado y que atribuyen diversas funciones a los propios coordinadores.

Es este Acuerdo en donde a pesar de que en forma específica se establece que exclusivamente y para los fines del mismo, se entiende por sector al "agrupamiento de entidades de la Administración Pública coordinado por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, atendiendo a objetos y metas comunes", se pudiera tomar su concepto como genérico ya que prácticamente esta definición es la que se ha venido entendiendo al hablar de un sector administrativo.

Este Acuerdo establece en su artículo Undécimo, segundo párrafo que:

"Para los casos de constitución de entidades paraestatales la Secretaría someterá a la consideración del Ejecutivo Federal los proyectos respectivos a propuesta o previa opinión del coordinador del sector que correspondería según la naturaleza de las actividades de las mismas. Asimismo, se recabará la opinión de la Coordinación General."

Por otra parte, también se hace referencia a los proyectos de modificaciones de las diversas entidades paraestatales ya que en los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo cuarto se establece que:

"Corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del coordinador del sector correspondiente, —salvo en el caso en que no se haya designado coordinador— elevar a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, los proyectos de reformas a las entidades, cuando impliquen la modificación de su estructura o bases de organización, así como la iniciativa para fusionarlas, disolverlas o liquidarlas. En todo caso los coordinadores de sector o la Secretaría de Programación y Presupuesto, recabarán la opinión del órgano directivo correspondiente.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, o las dependencias, en su caso, recabarán la opinión de la Coordinación General en los supuestos comprendidos en los párrafos precedentes.

"Una vez aprobados por el Presidente de la República, la ejecución de los proyectos institucionales y sectoriales de reforma administrativa, serán responsabilidad directa de los titulares de las dependencias, de los titulares de las entidades y del coordinador de sector correspondiente."

Asimismo, el artículo Quinto establece que:

"QUINTO. Los titulares de las dependencias y los funcionarios responsables de las entidades deberán programar sus reformas administrativas sectoriales e institucionales de acuerdo al marco global del programa de reforma administrativa y a los lineamientos elaborados por la Coordinación General de Estudios Administrativos, e incluirlas específicamente como parte de los anteproyectos de programas de acción así como del presupuesto de egresos que la Secretaría somete a la consideración del Presidente de la República, siendo los coordinadores el conducto para la presentación de los programas de las entidades agrupadas en su sector. La Coordinación General emitirá el dictamen respectivo de los programas específicos de reforma administrativa."

También el artículo séptimo señala que:

"SÉPTIMO. Para el análisis, propuesta y autoevaluación de las reformas sectoriales, el titular de la dependencia coordinadora de sector podrá convocar a las reuniones de la comisión interna de administración y programación a los funcionarios del sector responsables de las entidades que tengan relación con las reformas administrativas sujetas a estudio."

Finalmente el artículo décimo expone que:

"DÉCIMO. Los coordinadores de sector, de acuerdo a los lineamientos generales que fijen la Coordinación General de Estudios Administrativos y la Secetaría de Programación y Presupuesto, podrán establecer mecanismos participativos en el ámbito de sus respectivas competencias, a efecto de dar congruencia a sus funciones como coordinadores de sector."

III.5.7 Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así

como de los programas correspondientes de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público (D.O. 29-VIII-79).

En relación con la integración de la Comisión de referencia, el último párrafo del artículo 2o., señala que:

"Se podrá invitar a concurrir y participar en las sesiones de la Comisión, al Coordinador Sectorial correspondiente y a los representantes de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en los casos en que así lo requiera la naturaleza de los asuntos a tratar."

III.5.8 Acuerdo por el que se establecen las bases y zonas geográficas para la elaboración y ejecución por parte de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, del Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos (D.O. 30-X-79).

Solamente el último párrafo del artículo 5o. hace alusión a los coordinadores de sectores cuando establece que:

"Los coordinadores del Sector cuidarán que la programación de las acciones e inversiones de las entidades paraestatales agrupadas en su Sector, sea compatible con las zonas geográficas y acciones prioritarias establecidas en el presente Acuerdo."

III.5.9 Acuerdo por el que se establecen las bases y las zonas geográficas para la ejecución por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, del Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos. (D.O. 11-XII-79).

Este acuerdo solamente señala en el último párrafo del artículo 6o. que:

"...Los coordinadores de sector cuidarán que la programación de las acciones e inversiones de las entidades paraestatales agrupadas en su Sector sea compatible con las ciudades y acciones prioritarias establecidas en el presente Acuerdo."

III.5.10 Acuerdo por el que se dispone que el Archivo General de la Nación, será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.

Este Acuerdo que le da la calidad de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación al Archivo General de la Nación, señala en su artículo 4o.:

"ARTÍCULO 4o. Los Coordinadores de Sector instruirán a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a efecto de que observen los lineamientos que en materia de Archivos públicos recomiende el Archivo General de la Nación."

IV. *LINEAMIENTOS*

Además de las disposiciones que formalmente han sido expedidas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, que se refieren a los coordinadores de sector, existen otros documentos denominados "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal" que, pudiéramos decir, son el complemento de todas las disposiciones expedidas formalmente, ya que son orientaciones y recomendaciones, a todas las dependencias de la Administración Pública Federal, a fin de comprender mejor lo que la sectorización implica, señalando las diversas acciones a las diferentes dependencias y entidades en el proceso correspondiente.

A la fecha, se han expedido dos documentos sobre Lineamientos: el segundo documento es sustitutivo del primero. Sin embargo y para poder entender mejor el segundo, resulta interesante, aunque sea en forma breve, referirse al primero de ellos.

Los primeros Lineamientos disponían que "El establecimiento jurídico operativo de los sectores administrativos tiene por objeto vincular estrechamente las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal con el propósito de que éstas alcancen mayor coherencia y se eviten desperdicios y contradicciones. El agrupamiento de entidades paraestatales por sectores administrativos, bajo la coordinación del titular de una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo, constituye básicamente una imputación de responsabilidad que debe interpretarse con propósitos de coordinación programática de eficiencia administrativa y de elevación de la productividad, y no como pretexto para el "enfeudamiento administrativo" de dichos sectores.

La imputación sectorial no genera una relación de dependencia jerárquica directa entre los coordinadores de sector y los titulares de las entidades que lo integran. Implica, por tanto, el pleno reconocimiento a la autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica, que caracteriza la administración pública paraestatal, conforme a las diferentes modalidades de descentralización jurídico-administrativa que establece la ley: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos."[24]

"También, se establecieron en esos Lineamientos, las responsabilidades que las dependencias de apoyo global, los Coordinadores de sectores, y

[24] "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal". En boletín de Estudios Administrativos No. 9, *op. cit.*, pp. 21-23.

las Entidades Paraestatales tendrán en materia de organización, en materia de programación, —presupuestación— evaluación, en materia del ejercicio del presupuesto, vigilancia y control, en materia de financiamiento y en materia del sistema nacional de información."

Los segundos lineamientos fueron dados a conocer en la Sexta Reunión de Gabinete sobre la Reforma Administrativa Federal en Palacio Nacional el 25 de mayo de 1979.

En aquella reunión, el Presidente señaló que "uno de los esfuerzos de la reforma administrativa fue organizar el sector central mediante su Ley Orgánica, racionalizando la atribución de funciones y competencias por áreas de similitudes, bien entendido que éstas son convenciones que cuando se legalizan se convierten en normativas y, en consecuencia, en obligatorias. Pero esta simple concepción tiene también que funcionar en una realidad compleja, en la que introdujimos la figura del Coordinador de Sector, no como una entidad más a coordinar, lo que sería contradictorio y kafkiano, sino una entidad de auxilio a la concepción global del Ejecutivo Federal y sus responsabilidades".[25]

En esta misma ocasión, y refiriéndose a los nuevos Lineamientos, Alejandro Carrillo Castro, señaló que:

"Después del marco general, los lineamientos se refieren, ya específicamente, a los cinco grandes apartados del proceso: planeación, programación, presupuesto, evaluación, información, normas jurídicas y reforma administrativa, que se detallan en el documento, en los cuales se señala, con toda precisión, qué acciones corresponden al Presidente de la República, cuáles a las dependencias globalizadoras, a las coordinadoras de sector y a las entidades."

Estos lineamientos son producto de una consulta sistemática con todos los que participan en la ejecución de los mismos.[26]

En relación con los coordinadores de sector y dentro del Marco Conceptual de los Lineamientos, se dice que "refuerzan la figura del coordinador de sector al señalarle funciones que le permiten asumir plenamente la responsabilidad de su sector y lo obligan a estructurar sus programas y subprogramas de corto, mediano y largo plazos, así como a definir y emitir las políticas que regulen la actuación en el medio social y la operación, expansión y situación financiera de las entidades paraestatales agrupadas en el ámbito sectorial de su competencia, ajustándose

25 Palabras improvisadas por el C. Presidente de la República, José López Portillo, al término de la Sexta Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa. Palacio Nacional, 25 de mayo de 1979, en Boletín de Estudios Administrativos No. 15, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1979, p. 10.

26 Palabras pronunciadas por Alejandro Carrillo Castro, Coordinador General de Estudios Administrativos. Palacio Nacional, 25 de mayo de 1979, en Boletín de Estudios Administrativos No. 15, *op. cit.*, p. 14.

a los marcos globales y a las condiciones específicas de las diferentes entidades".

Además, establecen que "los coordinadores de sector tienen funciones normativas y que las entidades paraestatales sólo realizan "fundamentalmente, funciones operativas", quedando obligadas a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto, sin que esto quiera decir que pierden su personalidad jurídica, autónoma, patrimonial, técnica, administración y operativa".[27]

Los lineamientos, para su mejor comprensión, se dividieron en los siguientes apartados:

A. Planeación.
B. Programación-Presupuestación.
C. Evaluación.
D. Información.
E. Normas Jurídicas, Organización y Reforma Administrativa.

En todos los apartados anteriormente citados, se señalan funciones a los Coordinadores del Sector siendo un total de treinta.

Hay que señalar que estas funciones atribuidas en los Lineamientos son recomendaciones y orientaciones adicionales a las atribuciones ya conferidas formalmente, aunque hay algunas que ya están incluidas dentro de las disposiciones legales relativas. Hay otras funciones que definitivamente son nuevas atribuciones y otras que son simples sugerencias de cómo realizar las funciones formalmente establecidas.

A continuación se transcriben las funciones que le corresponden a los coordinadores de sector conforme a los Lineamientos señalados, dentro de cada uno de los apartados correspondientes.

A. PLANEACIÓN.

A los Coordinadores de Sector les corresponde:

Aplicar y dar congruencia, en su sector, a las normas, lineamientos y directrices que formulen las dependencias de orientación y apoyo global en materia de acciones y recursos para la consecución de los objetivos nacionales.

Emitir las normas y lineamientos a que deben ajustarse los proyectos de planes institucionales de la dependencia y las entidades que componen el sector.

Consolidar y dar coherencia a los proyectos de planes institucionales

27 "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal", Palacio Nacional, 25 de mayo de 1979, en Boletín de Estudios Administrativos No 11, *op. cit.*, pp. 20-21.

de la dependencia y las entidades para la integración del proyecto de plan sectorial, con su dimensión regional. Dicho proyecto de plan se concertará en el ámbito estatal y, en su caso, con los grupos sociales interesados, previamente a su presentación a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Establecer, conforme a las directrices globales, los procedimientos para la permanente actualización del plan sectorial y los planes institucionales de la dependencia y las entidades.

B. PROGRAMACIÓN-PRESUPUESTACIÓN.

A los coordinadores de sector les corresponde:

Aplicar las normas, lineamientos y directrices que formulen la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de acciones y recursos para la integración del proyecto de programa-presupuesto y del proyecto del programa financiero del sector y sus entidades.

Transmitir las normas y lineamientos globales y los propios, a que deben ajustarse los proyectos de programas de las entidades del sector.

Establecer las directrices para la formulación de los proyectos de presupuestos y flujos de fondos de la dependencia y las entidades agrupadas en el sector, cuidando que sean consistentes entre sí y cumplan los lineamientos emitidos por las dependencias de orientación y apoyo global.

Emitir su opinión, a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, sobre la distribución de los rangos sectoriales de gasto y recursos crediticios respectivos en rangos institucionales y comunicarlos a las entidades del sector.

Establecer la congruencia espacial del proyecto de programa sectorial, definiendo los proyectos de alcance estatal que se incluirán en el proyecto de programa-presupuesto sectorial, en consulta con las autoridades locales correspondientes.

Compatibilizar a integrar los proyectos de programas-presupuesto y de programa financiero del sector incluyendo la dimensión regional, estableciendo con los responsables de las entidades paraestatales los compromisos de sus objetivos, metas y utilización de recursos.

Emitir las normas para la calendarización de los proyectos de programa-presupuesto y de programa financiero sectoriales y hacer la presentación a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su posterior consolidación.

Transmitir a las entidades las normas y lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre ejercicio del presupuesto, contabilidad, contratos y obras públicas, así como las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el programa financiero.

Definir, conjuntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los sistemas y niveles de agregación de información que se requiere de la dependencia y las entidades para el seguimiento del programa-presupuesto y programa financiero sectorial e institucional.

Proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo a las normas establecidas, la información relativa al ejercicio del programa-presupuesto de la dependencia, así como la contable que se requiera para su consolidación en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Respecto a la información de las entidades de su sector, deberán contribuir a que éstas cumplan en oportunidades y suficiencia con los requerimientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Definir los procedimientos para operar correcciones y modificaciones del programa-presupuesto y programa financiero de su sector, y emitir, en concordancia con las establecidas por las dependencias de orientación y apoyo global, las normas a las que deben ajustarse sus entidades para su permanente actualización y posterior consolidación en las dependencias de orientación y apoyo global.

C. EVALUACIÓN.

A los coordinadores de sector les corresponde:

Adecuar las normas y lineamientos generales para la autoevaluación del sector bajo su coordinación.

Realizar la autoevaluación sectorial del programa-presupuesto y del programa financiero.

Ordenar, cuando se requiera, la práctica de auditorías financieras, operativas y administrativas a las entidades del sector, consultando con la Secretaría de Programación y Presupuesto la designación de auditores externos.

Evaluar los resultados de las auditorías que se practiquen a sus entidades y cuidar que cumplan los lineamientos establecidos.

D. INFORMACIÓN

A los coordinadores de sector les corresponde:

Definir e integrar el subsistema sectorial de información, como parte del Sistema Nacional de Información, con base en los lineamientos emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Emitir normas a las entidades de su sector sobre la información que deben generar en cada proceso administrativo y consolidarla para su integración sectorial.

E. NORMAS JURÍDICAS, ORGANIZACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA.

A los coordinadores de sector les corresponde:

Someter a la consideración del Presidente de la República los proyectos sobre disposiciones legales y reglamentarias que se formulen por las entidades paraestatales o por el propio coordinador.

Promover las reformas administrativas que se requieran en cada una de las entidades paraestatales del sector a su cargo, cuidando de mantener la autonomía jurídica, técnica y administrativa de dichas entidades.

Promover o, en su caso, reforzar las unidades de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información, en su dependencia y en cada una de las entidades paraestatales del sector a su cargo.

Coordinar, conforme a los lineamientos emitidos por la Coordinación General de Estudios Administrativos, el cumplimiento de las acciones de reforma administrativa.

Presidir los grupos de programación-presupuestación del sector y designar, en su caso, representantes ante los Comités Promotores de Desarrollo Económico-Social de las Entidades Federativas.

Presidir y proponer las estructuras de los Consejos de Administración, Juntas Directivas u Órganos de Gobierno equivalentes de las entidades paraestatales agrupadas en el sector bajo su coordinación.

Proponer ante quien corresponda la designación de los integrantes de los Consejos de Administración y Programación, Juntas Directivas u Órganos de Gobierno equivalentes de las entidades paraestatales y establecer las formas de intervención de sus unidades de apoyo técnico en coordinación con los titulares de las entidades.

Designar, por instrucciones del Presidente de la República y en acuerdo con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a los comisarios de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Designar, en su caso, a los comisarios de las empresas de participación estatal minoritaria.[28]

V. *CONCLUSIONES*

El Gobierno Federal, consciente de las diversas atribuciones que iba adquiriendo el Estado Mexicano como consecuencia del nuevo orden normativo constitucional de 1917 y de su necesidad de incursionar en actividades que habían sido propias de los particulares, fue creando, a partir de 1920, diversas instituciones que a la fecha constituyen la Administración Pública Paraestatal, de tal manera que para diciembre de 1976 el Gobierno Federal había constituido más de 900 entidades con caracteres de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

[28] Lineamientos para la sectorización de la Administración Pública Federal, en "Base Global y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal". Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Lineamientos Núm. 3. México, 1979, pp. 31-44.

Con la creación de este tipo de instituciones y como consecuencia de su proliferación, a lo largo de la historia, el Gobierno Federal realizó distintos intentos para planear y vigilar mejor el funcionamiento de las entidades, tomando en cuenta que, en gran medida, el proceso de creación de las mismas respondió más a que a planes de desarrollo, a realidades socioeconómicas que el Estado tenía que afrontar.

Es hasta 1947 cuando por primera vez se expide una Ley que incidiría directamente en el control de las distintas entidades paraestatales, a través de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal.

El control que se ejerció sobre las entidades paraestatales con fundamento en esta Ley y en las que la sucedieron, constituye lo que Alejandro Carrillo Castro ha llamado el modelo centralizado de control, en virtud de atribuirse éste, primero a una, luego a dos y finalmente a tres secretarías de estado.[29]

El modelo de control sectorial empieza a perfilarse, como afirma el autor citado, con la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, a partir de cuando la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional, se vio obligada a establecer nuevos mecanismos de coordinación como comisiones interinstitucionales, tomando en cuenta la diversidad de fines y objetivos de las entidades sujetas a su control.[30]

En este proceso, las nuevas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal diseñaron el control de las entidades paraestatales conforme a un modelo sectorial, para llegar al cual y de acuerdo con el propio Carrillo Castro, "no se partió de cero, sino que se han tomado en cuenta los mecanismos y procedimientos de vigilancia y control del modelo anterior que mayor eficacia mostraron, habiéndose introducido modificaciones o adecuaciones sólo en aquellos casos en que ello fue necesario para mejorarlos o, para adaptarlos a los cambios estructurales generados por los nuevos ordenamientos que regulan a la Administración Pública Federal en su conjunto, procurando la mayor continui-

[29] Alejandro Carrillo Castro, "La regulación Jurídico-Administrativa de la Empresa Pública en México". Ponencia presentada por el autor en el Seminario Internacional sobre la Regulación de las Empresas Públicas, México, D. F., Ciudad Universitaria, noviembre 14 de 1979, 9.3.

[30] Alejandro Carrillo Castro, "La regulación Jurídico-Administrativa de la Empresa Pública en México". Ponencia presentada por el autor en el Seminario Internacional sobre la Regulación de las Empresas Públicas, México, D. F., Ciudad Universitaria, noviembre 14 de 1979, *op. cit.*, p. 27.

dad institucional posible, así como aprovechar los avances más importantes logrados hasta ahora en esta materia".[31]

Así es que un modelo que duró casi 60 años, el centralizado, a partir de diciembre de 1976 se cambia por el sectorial, de aquí lo trascendente que resulta la nueva figura de la sectorización.

La sectorización entendida como la coordinación en distintos aspectos de las entidades paraestatales por parte de las secretarías y departamentos administrativos, era una necesidad en la Administración Pública Mexicana. A través de la sectorización afirma Godolfino Juárez, "se pretende dar a la Administración Pública Federal unidad en el desarrollo de sus actividades a efecto de que, sin desconocer la importancia y utilidad de contar con entes públicos de distinta personalidad jurídica, los recursos públicos en ellas comprometidos tengan un uso más racional, canalizándolos hacia propósitos comunes y prioritarios y considerando las restricciones, sobre todo en el actual momento de crisis, que imponen las estructuras socioeconómicas y políticas de un país subdesarrollado como México".[32]

En este orden de ideas podemos aseverar que, de la sectorización dependerá finalmente que las entidades paraestatales logren la operatividad y eficiencia deseada, toda vez que, como afirma Manuel Barquín "permite una aproximación más racional al control de planificación y programación, acorde con la distinción entre los niveles macro y microeconómicos", y por otra parte "El control presupuestal que se realiza a nivel sectorial, puede ser mucho más efectivo que el que se realizaba con anterioridad, ya que con la distribución de entes paraestatales, ha disminuido la cantidad de entes y la heterogeneidad que éstos presentaban."[33]

Si coincidimos con García Ramírez en que la administración paraestatal por la "variedad de sus orígenes, volúmenes y estructuras exige instrumentos jurídicos y administrativos que organicen, orienten y controlen el conjunto".[34] Debemos afirmar que la sectorización, concebida como un sistema integrador y dinámico de control de las entidades, reclama de un proceso normativo gradual y sistemático que permita a los responsables

31 Alejandro Carrillo Castro "La regulación Jurídico-Administrativa de la Empresa Pública en México". Ponencia presentada por el autor en el Seminario Internacional sobre la Regulación de las Empresas Públicas, México, D. F., Ciudad Universitaria, noviembre 14 de 1919, *op. cit.*, p. 33.

32 Godolfino Juárez, La sectorización: "Medio Fundamental para la Racionalización de la Administración Pública Federal". Revista de la Administración Pública. Ediciones INAP. México, D. F., 1979. Números 31-32, p. 28.

33 Manuel Barquín Álvarez, "El Control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el sector paraestatal. Ponencia presentada por el autor en el Seminario Internacional sobre regulación de la Empresa Pública. México, D. F. Ciudad Universitaria, noviembre de 1979, p. 30-39.

34 Sergio García Ramírez, "Panorama a la Empresa Pública en México", Comunicación para el Seminario Internacional sobre regulación de la Empresa Pública. México, D. F., 14-16 de noviembre de 1979, p. 14.

de su éxito, los coordinadores, el conocimiento preciso de sus atribuciones y facultades.

La sistematización e integración de las disposiciones jurídicas que atribuyen funciones a los coordinadores de sector resulta pues, indispensable para el buen manejo por parte de los mismos, de las entidades paraestatales sectorizadas en las respectivas dependencias. Es por esto que consideramos que el instrumento idóneo para tal fin, pudiera ser una norma jurídica única que estableciera las atribuciones en materia de planeación, coordinación, evaluación, programación, presupuestación, control y otras de los coordinadores de sector.

La disposición normativa idónea pudiera ser un reglamento por parte del Presidente de la República a los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como del artículo 6o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, o bien, una reforma o expedición, en su caso, de una nueva Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de las Entidades Paraestatales, que en uno de sus capítulos recogiera y especificara las diversas funciones que en distintos tipos o de diversa índole tuvieran los coordinadores de sector.

Cualquiera de estos instrumentos jurídicos facilitarían, por una parte, tanto a los coordinadores de sector como a las entidades paraestatales la operatividad de las mismas, y por otra, evitaría la dispersión y consecuentemente, el desarrollo y confusión que pudiera haber, al existir diversas normas que establezcan atribuciones a los coordinadores de sector. Igualmente, resulta indispensable que a pesar de la atribución genérica que tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto en el artículo 32, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de controlar a las entidades paraestatales que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otra dependencia, se precisara las relaciones con el Ejecutivo Federal cuando éste no sectoriza a ciertas entidades en distintas dependencias.

Finalmente, cabe señalar que el objetivo del presente artículo ha sido, por una parte, llamar la atención en el sentido de que, el intento más serio de control de paraestatales, por la solidez de sus bases teóricas y el acervo de experiencias que lo respaldan, irá adelante en la medida en que los responsables de su operatividad puedan apoyar sus actividades y decisiones en una estructura jurídica clara y sistematizada.

Por otra parte, ha sido también pretensión de este ensayo, ofrecer una compilación de las disposiciones jurídicas que enmarcan actualmente las funciones de los coordinadores de sector.

NOVEDADES LEGISLATIVAS

A partir del segundo número de esta revista, se inició la labor de información sobre disposiciones legales expedidas durante el año anterior a su publicación.

Con objeto de proporcionar a los lectores un mejor servicio en esta materia, en esta ocasión se ha buscado la sistematización, clasificando por materias y alfabéticamente los diversos instrumentos jurídicos publicados en el Diario Oficial de la Federación. Esto permite tanto su ágil localización como la realización, a primera vista, del examen de las novedades legislativas en cada materia. En algunos casos, se incluyen disposiciones publicadas en 1978, con el objeto de complementar la información. Asímismo, y dentro de los límites necesarios que esta relación significa, se incluye una breve descripción de la disposición enunciada.

A grandes rasgos, pueden hacerse los siguientes comentarios sobre la actividad legislativa realizada durante 1979.

No se hicieron reformas constitucionales. Se expidió, sin embargo, una Ley Orgánica del Congreso General de la República; (25-V-79) y se modificó la Ley Reglamentaria del Art. 28 constitucional (8-I-80), a efecto de combatir los monopolios con mayor eficacia.

Dentro de la reforma administrativa, se establece la institucionalización de los mecanismos de dicha reforma, buscando el cumplimiento de los programas administrativos de las dependencias oficiales: la información, programación, presupuestación y evaluación de las actividades fundamentales adoptadas, consistentes en reformas globales, sectoriales e institucionales, requieren de instrumentos de control de las dependencias y entidades. Al efecto, se expiden dos acuerdos relativos uno a la educación congruente e institucional de los planes, y otro a la constitución de la Coordinación de Proyectos de Desarrollo (24-IV-79 y 18-V-79).

Se expide el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (19-III-79) importante documento destinado a fomentar el crecimiento industrial de acuerdo con las necesidades de desarrollo.

Respecto al sistema educativo nacional, destaca el establecimiento de los Consejos Nacionales del Sistema de Educación Tecnológica y Educación Normal (10-I-79), con funciones de asesoría a las entidades federativas, en la formulación de planes y programas de estudio en estas áreas.

La preocupación por el mejoramiento del medio ambiente ha conducido a la expedición de diversas disposiciones: el establecimiento de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental (2-III-79). Se crea el

Instituto Nacional de Recursos Bióticos; y se expide el Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar (23-I-79).

En materia fiscal se ponen en vigor importantes disposiciones: se modifica el Código Aduanero, y el Código Fiscal; se expiden reglas en materia de operaciones temporales de importación y exportación (7-V-79); las entidades federativas se adhieren al sistema nacional de coordinación fiscal (28-XII-79); se establecen estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en actividades industriales (6-III-79); se reglamenta la Ley del Impuesto al Valor Agregado, (19-XII-79), y se expiden las leyes del impuesto sobre automóviles, seguros y adquisiciones, (que aplica una tasa del 10% general) (31-XII-79). Por último, se reforma en la misma fecha la Ley del Impuesto General de Importación.

En Derecho Civil se modifica el Código Civil, en la parte relativa a actas del registro civil (modernizando el procedimiento en esta materia) (3-I-79) y al Registro Público, en lo relativo a su organización y documentos registrables. Relacionado con este aspecto, se expide el Reglamento del Registro Público de Comercio (22-I-79), estableciendo que el registro de los actos mercantiles podrá realizarse mediante el sistema de folios mercantiles.

En materia penal se hicieron reformas interesantes, relativas a la ocultación y al acaparamiento de artículos de consumo necesario, peculado y fraude (3, 5 y 7-I-79).

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y ALMACENES

LEY sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal (D. O. 31-XII-79).

ACCIDENTES EN CARRETERAS

Instructivo: En caso de colisiones en caminos nacionales entre vehículos particulares y de servicio público federal; o entre estos últimos entre sí; o vehículos de propiedad de la federación y una entidad paraestatal entre sí o de éstos con particulares; se seguirá un procedimiento económico, levantándose únicamente acta, una de cuyas copias servirá para amparar la circulación de vehículos con huella de daño por un término de diez días. Sólo en caso de no existir acuerdo entre las partes afectadas, se pondrá a disposición del Ministerio Público, tanto a los conductores como a los vehículos, para que se formule la querella que corresponda y se inicie la averiguación que proceda. Si existen daños en perjuicio de terceros, los vehículos u objetos de delito deberán quedar a disposición del Ministerio Público para los efectos legales a que se

contraen los artículos 38 y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales (D. O. 5-XI-79).

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Decreto: Adición a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 34, con las fracciones XIX y XX, facultando a la Secretaría de Comercio para intervenir en las adquisiciones de toda clase de bienes y artículos que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal; en el control de inventarios; en avalúos y en la baja de bienes muebles (D. O. 8-XII-78).

Acuerdo: Se agregan otras entidades de la administración pública paraestatal, a diversos sectores, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1o. del acuerdo del Ejecutivo Federal de fecha 13 de enero de 1977. Se incluyen, por su importancia las siguientes: Banca Somex; Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares; Uranio Mexicano; Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria; AHMSA Ingeniería y Colegio de Posgraduados. Se reiteran: Asociación Hipotecaria Mexicana, Financiera Comercial Mexicana, Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, varios fideicomisos, AHMSA Comercial, Instituto Nacional de Energía Nuclear y otros centros, consejos, patronatos y fondos; así como las empresas de participación estatal minoritaria: Asesoría Técnica Industrial, Azufrera Limonta, Cobre de México, Consorcio Manufacturero, Poliestireno y Derivados, Promotora de Papel Periódico y Química Fidor (D. O. 27-II-79). Fe de erratas en D. O. de fecha 5-III-79.

Acuerdo: Se reforman los puntos cuarto, sexto y séptimo y se adiciona el punto octavo, del acuerdo presidencial publicado el 25 de abril de 1977, en la forma siguiente: IV. Atención de necesidades de transportación aérea de las dependencias oficiales. VI. Programa que deberá presentar la Unidad de Transporte Aéreo. VII. Exclusión de estas disposiciones tratándose de las aeronaves de la Fuerza Aérea y Armada nacionales. VIII. Instrucciones a los funcionarios para el uso de las naves oficiales (D. O. 5-III-79).

Acuerdo: Dispone que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, adecúen sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos, conforme al proceso permanente, programado participativo, de reforma administrativa a niveles globales, sectoriales, institucionales, de dependencia y entidades. La Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República establecerá el marco global administrativo, el programa anual y los lineamientos generales de dichas dependencias y entidades (D. O. 24-IV-79).

ADUANAS

Ley: De Valoración Aduanera de las mercancías de importación. Comprende: Base gravable para la aplicación de la cuota *ad-valorem* (artículo 1o.); Valor de las mercancías de importación (artículo 2o.); Forma para determinar dicho valor (artículo 3o.); Definiciones de precios (usual, probable o efectivo, artículo 4o.); Ventas (artículo 5o.); Cargos (artículo 6o.); Marca de fábrica o de comercio extranjeras (artículo 7o.); Valoración de las mercancías (artículo 8o.); Obligaciones del importador (artículo 9o.); Facultades de la Secretaría de Hacienda (artículo 10o.); Despacho aduanero (artículo 11o.); Rectificación del valor declarado (artículo 12o.); Recursos (artículo 13o.); Retiro de mercancías (artículo 14o.); y Cobro de impuestos omitidos (artículo 15o. (D. O. 27-XII-78).

Circular: Forma de presentar las declaraciones de valor de las mercancías de importación ante las aduanas del país. Para todas las fracciones arancelarias que comprenda un pedimento, se podrá presentar una sola declaración de valor, en la que se haga cita de la o las facturas que amparen esas mercancías (D. O. 8-VIII-79).

AERONAUTICA

Reglamento: Licencias al personal técnico aeronáutico. Programas de instrucción aeromédica para personal de vuelo y de tierra (básicos, de actualización y especiales), establecidos para la capacitación, tanto inicial, como periódica, de las diversas categorías del personal técnico aeronáutico de la aviación civil mexicana (D. O. 20-VIII-79).

Reglamento de talleres aeronáuticos de reparación o mantenimiento de planeadores, helicópteros, motores, hélices o rotores, radio, instrumentos y accesorios. Sus capítulos comprenden su funcionamiento mediante permisos y concesiones otorgadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y servicios que deben proporcionar (III); las instalaciones mínimas que deberán incluirse en las construcciones o locales donde funcionen y el equipo con el cual deben contar (V); requisitos para el personal que labore en los mismos (IV) y operación normal del taller mediante un manual de procedimientos a que deberá sujetarse cada caso particular (VI); servicio de control y supervisiones periódicas (VII) (D. O. 24-X-79).

AEROPUERTOS

Acuerdo: Dispone que el aeropuerto internacional de la ciudad de Hermosillo, Estado de Sonora, se denomine "Gral. Ignacio Pesqueira García", ilustre soldado republicano, defensor de la causa liberal en la Guerra de Reforma y luchador en contra de la invasión francesa y del imperio (D. O. 4-VI-79).

AGOSTADERO

Resúmenes: De los coeficientes de agostadero correspondientes a los Estados de Tamaulipas, Campeche, Nuevo León y Baja California Norte, a nivel regional, incluyendo selva, agrupaciones de halófilos, zactonales, matorrales, palmares, pastizales, arbusufurtecentes, bosques y matorrales espinosos. Incluyen variaciones de coeficiente de agostadero (D. O. 29-XI-78 y 30-XI-78).

Decreto: Se reforman los artículos 4o. y 9o. del Reglamento para la determinación de los coeficientes de agostadero, para que a nivel de predios, ejidos y comunidades, se determinen dichos coeficientes por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (artículo 4o.) y para que, de conformidad con los artículo 225 y 259 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la secretaría respectiva resuelva en definitiva sobre los estudios que se hayan practicado para la determinación de tales coeficientes en ejidos o comunidades agrarias (D. O. 29-V-79).

Acuerdo: Resumen de los coeficientes de agostadero correspondientes al Estado de Veracruz, a nivel regional determinados conforme al Reglamento de fecha 30 de agosto de 1978 (Diario Oficial) y a los estudios cuya Memoria se puso a disposición del Programa Estatal, siendo aprobados con fecha 31 de mayo de 1978 en los términos del artículo 8o. del citado Reglamento (D. O. 2-VII-79).

Acuerdo: Coeficientes regionales de agostadero correspondientes al Estado de Durango, de conformidad con los programas aprobados en los términos del artículo 8o. del Reglamento respectivo (D. O. 24-IX-79).

AGUINALDO

Decreto: Procedimientos para regular el aguinaldo que se concederá a los trabajadores al Servicio del Estado en el año de 1978, en el orden federal; tanto al personal al servicio de los Poderes de la Unión y Departamento del Distrito Federal, como al personal de los organismos públicos descentralizados; al personal de confianza; al personal militar en activo; al personal del servicio exterior y a las personas que prestan servicios mediante contrato de honorarios, al igual que a los pensionistas, cuya gratificación deriva de un acto discrecional de Ejecutivo Federal (D. O. 7-XII-78).

AMBIENTE

Reglamento: Interior de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental. Comprende los siguientes capítulos I. Ámbito de competencias; II. Estructura; III. Funciones; IV. Sesiones y V. Acuerdos (D. O. 13-II-79).

AMISTAD Y COOPERACIÓN

Decreto: Se aprueba el Convenio de Amistad y Cooperación entre México y la República Federativa de Brasil, firmado en la ciudad de México, Distrito Federal, el día dieciocho del mes de enero de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 22-XII-78).

ARMAS DE FUEGO

Decreto: Se modifican los artículos 1o., 2o., y 4o., del decreto de la Secretaría de la Defensa Nacional, publicado en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1975, que estableció las tarifas de derechos por servicios que presta la mencionada Secretaría en materia de armas de fuego y explosivos (D. O. 17-VII-79).

AUTOTRANSPORTES

Acuerdo: Cuadro que contiene las rutas de los servicios de autotransportes de acuerdo con las concesiones y permisos expedidos. Se incluyen futuros servicios, aquellas autorizaciones para servicio de pasajeros que se han otorgado mediante convenios y de acuerdo con las necesidades públicas derivadas de los estudios técnicos correspondientes. Se estiman temporales las concesiones para el autotransporte federal de carga y express. (D. O. 14-III-79, segunda sección).

AUTOTRANSPORTE DE CARGA

Reglas: Tarifa general de autotransporte de carga de concesión o permiso federal. Comprende las siguientes materias: carga voluminosa; carga a granel; mercancías cuyo transporte se rehusará; documentación; pago adelantado; duración del transporte; embarques por carre entero; peso sujeto a revisión; clasificación de la carga; cargos por estadía para carros por entero y almacenaje (D. O. 1o.-II-79).

AVIACIÓN CIVIL

Decreto: Aprueba el protocolo relativo al texto auténtico cuadrilingüe del convenio sobre aviación civil internacional, Chicago 1944), firmado en Montreal el día treinta del mes de septiembre de mil novecientos setenta y siete (D. O. 30-I-79).

Acuerdo: Modifica el artículo segundo del Acuerdo Secretarial publicado en el D. O. de fecha 17 de julio de 1978, por el que se establece el consejo consultivo del centro internacional de adiestramiento de aviación civil; a efecto de aumentar el número de miembros que integrarán dicho consejo (D. O. 31-I-79).

AZÚCAR

Decreto. Se aprueba la resolución número tres adoptada por el Consejo Internacional del Azúcar con fecha 30 de agosto de 1977, por virtud de la cual el Convenio Internacional del Azúcar, de 1973, se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1978 (D. O. 11-XII-78). Aprobación del Convenio respectivo: D. O. 13-XII-78.

DECRETO: Aprueba el Convenio de Colaboración Económica y Científico-Técnica en la Producción Azucarera y sus Derivados, y su Nota Adicional, entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba, firmado en la Isla de Cozumel, el día 18 de mayo de 1979 (D. O. 19-XII-79).

BANDERA NACIONAL

Decreto: La Bandera Nacional será izada diariamente a toda asta, con los honores correspondientes conforme a la Ley sobre las características y uso del escudo, la bandera e himno nacionales, en el asta bandera de la plaza de la Constitución y en los edificios públicos, sólo en las fechas en las que debe izarse con motivo de conmemoraciones solemnes para toda la nación (D. O. 9-V-79).

BASES ESPECIALES DE TRIBUTACIÓN

Circular girada por la Dirección del Impuesto sobre la Renta, mediante el cual se establecen bases especiales de tributación para el pago de los impuestos al ingreso global de las empresas, al ingreso de las personas físicas y sobre las erogaciones por remuneraciones al trabajo perso-

nal, fijadas al grupo particular de los agricultores estimados como personas físicas (D. O. 21-V-79, segunda sección).

BOSQUES

Decreto: Declara de interés público el establecimiento de la zona de protección forestal en la región conocida como "La Michila" así como la reserva integral de la biosfera, ubicadas en el Estado de Durango. En dichas áreas serán permitidas únicamente actividades turísticas o de índole científica y tecnológica en relación con el aprovechamiento controlado de la zona forestal (D. O. 18-VII-79).

Decreto: Para establecer una zona de protección forestal en la región conocida como "Los Azufres" ubicada en los municipios de Hidalgo, Zinapécuaro y Maravatío, del Estado de Michoacán, para su mejor aprovechamiento y el fomento económico que agregue empleo y permanencia de los recursos forestales. Al efecto deberán formularse proyectos y normas de aprovechamiento de la zona, atendiendo a las necesidades sociales y económicas de la región a partir de la utilización del bosque y del suelo (D. O. 20-IX-79).

CÁMARAS INDUSTRIALES

Oficio: Reformas a los estatutos de la Cámara Nacional de la Industria de Platería y Joyería en los artículos 2o., 7o., y 8o. relativos a los socios, 11 relativo a cuotas; 50, 51, 56 y 8 relativos a facultades del Consejo Directivo. Quedan derogados los artículos 6o., 13, 14, 16 y 22 (D. O. 21-XII-78).

Oficio: Se autorizan reformas a los estatutos de la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados, en los artículos 2 y 12. Se reproducen dichos estatutos en su integridad (D. O. 16-I-79).

Oficio: Se autorizan reformas a los estatutos de la Cámara Nacional de la Industria Maderera y Similares, publicándose en su integridad dichos estatutos que incluyen las reformas expresadas (D. O. 22-I-79).

Oficio: Se autoriza la reforma al artículo 38 de los estatutos de la Cámara Nacional de la Industria de Perfumería y Cosmética, en lo que corresponde a la celebración de las asambleas generales y los términos de las convocatorias. Se modifica el artículo 8o. para establecer que los ejercicios sociales comprenderán un año (D. O. 24-I-79).

Oficio: Se autorizan reformas a los estatutos de la Cámara Nacional de la Industria de Perfumería y Cosmética, en los artículos 7o. (socios); 12 y 13 (cuotas); 14 (derogado); 16 y 17 (derechos y obligaciones

de los socios); 20, 23 y 24 (solicitudes y registros); 44, 48 bis y 55 (Asambleas); y 74, 75 y 76 (funcionarios administrativos) (D. O. 26-II-79).

Acuerdo: Se autorizan reformas estatutarias a la Cámara Nacional de la Industria de Televisión por Cable en los artículos 3o. (jurisdicción); cuotas contenidas en el artículo 10o.; registros (artículo 22); asamblea (artículo 28); composición del consejo directivo (artículo 37 y 40); facultades y obligaciones del consejo directivo (artículos 44, 44 bis y 45); disolución, ejercicios sociales y asamblea (artículos 60, 61, 64 y 68) (D. O. 23-III-79).

Oficio: Se autorizan reformas a los estatutos de la Cámara Nacional del Cemento en las siguientes materias: a) Socios (artículo 3, 6, 11, 13 y 15); b) Cuotas (artículo 8o.); c) Delegaciones (artículo 18); d) Asambleas generales extraordinarias (artículos 31, 32 y 40); e) Facultades y obligaciones del Consejo Directivo (artículos 48 y 52); y f) Capítulo relativo al presidente, vicepresidente y tesorero (artículos 58, 69, 70, 71 y 76) (D. O. 2-III-79).

Acuerdo: Se autorizan las reformas a diversos artículos de los estatutos que rigen el funcionamiento de la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones en las siguientes materias: jurisdicción (3o.); inscripción (6o.); cuotas (11o.) manifestaciones (18); informes a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (21) y facultades de las delegaciones (art. 28). Nuevas facultades del Consejo Nacional Directivo (arts. 64 a 72) (D. O. 1o.-X-79).

CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS

Decretos: Deroga la fracción IV del artículo 2o. del decreto que creó el organismo público descentralizado aludido; y reforma la fracción VII de dicho artículo 2o., así como las fracciones II del artículo 3o.; los artículos 5o. a 10o. referidos al servicio de transbordadores que prestaba dicho organismo, mismos que ha dejado de operar y administrar. V. Decreto de la misma fecha, en el ramo de Comunicaciones y Transportes (D. O. 20-VIII-79).

CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

Oficios: Se comunican los criterios conforme a los cuales la Dirección de Capacitación y Adiestramiento dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social deberá proceder en los siguientes ramos:

1. Presentación de planes y programas.
2. Solicitudes de autorización y registro de agentes de capacitación.

3. Formulación y expedición de las constancias de habilidades laborales. Se incluyen las formas correspondientes para cubrir la información que se exige (D. O. 8-I-79).

Bases para la designación de representantes de los trabajadores y de los patrones en los comités nacionales de Capacitación y Adiestramiento en las ramas industriales o actividades económicas (textil, cinematográfica, hulera, azucarera, cementera, calera, automotriz, química, celulosa, aceites y grasas, alimentos, bebidas, maderera básica, vidriera, tabacalera, radio y televisión y transporte carretero). Contienen asimismo las reglas a las cuales se sujetará su organización y funcionamiento (D. O. 24-V-79).

Acuerdo: Criterios para la integración y funcionamiento de comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en empresas con número mayor de veinte y hasta cien trabajadores, así como aquellas que tengan un número superior a cien. Requisitos para integrarlas; procedimiento para constituirlas; funciones; atribuciones en materia de vigilancia; sesiones ordinarias mensuales y acuerdos que se adopten (D. O. 5-X-79).

Acuerdo: Modificaciones a los planes y programas de capacitación que los patrones pretendan establecer a efecto de cumplir con la obligación que deriva de lo dispuesto por el artículo 132 fracción XV de la Ley Federal del Trabajo, para uniformar, por una parte, los trámites administrativos y establecer un sistema general en lo que corresponde a los programas, los cuales deben comprender un conjunto de actividades de enseñanza-aprendizaje, integrado por módulos y materias que sean útiles para la adquisición, complementación o actualización de las habilidades y conocimiento relativo a una ocupación o puesto de trabajo específico y al que se puedan adherir los patrones (D. O. 15-X-79).

Bases para la designación de representantes de los trabajadores y de los patrones en los comités nacionales de capacitación y adiestramiento, en las ramas industriales o actividades económicas siguientes: eléctrica; minera; metalúrgica y siderúrgica; de hidrocarburos y petroquímica básica; de petroquímica secundaria; ferrocarriles; aerotransportes; transporte marítimo mercante y servicio telefónico (D. O. 16-X-79).

CAZA

Acuerdo: Establece el calendario y reglamenta el ejercicio de la caza para la temporada 1979-1980 en el territorio nacional. Indica cuáles especies animales silvestres pueden ser objeto de este deporte y fija el número autorizado de ejemplares de cada especie que puede obtener cada cazador. Para mejor comprensión del acuerdo se emplean los nombres comunes más usuales, mismos que permiten la fácil identificación de las especies cinegenéticas (D. O. 6-VI-79).

CENSO 1980

Decreto: Declara de interés nacional la preparación, organización, levantamiento, tabulación y publicación del X Censo General de Población y Vivienda, que tendrá lugar en 1980. Los trabajos relativos se iniciarán el 4 de diciembre de 1979 y el censo tendrá lugar el 4 de junio de 1980 con una prórroga que comprenderá de los días 5 a 18 de dicho mes y año. (D. O. 29-VIII-79, Fe de erratas en D. O. de fecha 17-IX-79).

CÓDIGO ADUANERO

Ley: Reforma el artículo 11 bis del Código Aduanero en relación con la recaudación que se efectúe en las aduanas fronterizas o marítimas por concepto de los impuestos adicionales sobre los impuestos generales de importación y exportación (D. O. 29-XII-78, Tercera sección).

Reglamento del Código Aduanero en materia de operaciones temporales de importación y exportación. Incluye: Operaciones estimadas necesarias para el desarrollo de la industria maquiladora (artículo 1o.); maquinaria y equipo utilizado por las empresas (artículo 2o.); reglas para la importación temporal de maquinaria y su retorno al extranjero (artículos 3o. a 6o.); autorización de mermas autorizadas (artículos 8o. a 10o.; plazos de permanencia y retorno (artículos 11o. y 12o.) (D. O. 7-V-79).

CÓDIGO CIVIL

Decreto: Reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal, en las siguientes materias: Jueces y actas del Registro Civil (artículos 35 a 42; 49; 51 a 55; 58 a 60; 65 a 68, 75 y 76). Actas de reconocimiento (artículos 81 a 86, 89; 90; 93; 103; 103 bis, 112 y 115 a 129). Inscripciones de las ejecutorias que declaran o modifican el estado civil (artículos 131 a 133). Rectificación, modificación y aclaración de las actas del Registro Civil (artículo 138 bis). Testamento ológrafo (artículos 1550 a 1560; 1564; 1594; 1596; 2310; 2313; 2852 y 2853). Capítulos relativos al Registro Público (1o. Organización; 2o. Disposiciones comunes de los documentos registrables; 3o. Prelación; 4o. Personas que pueden solicitar el registro; 5o. Calificación registral; 6o. Extinción de asientos; 8o. Registro de la propiedad inmueble y títulos inscribibles y anotables; 9o. Inmatriculación; 10o. Sistema registral; 11o. Registro de operaciones sobre bienes muebles; y 12o. Registro de personas morales) (D. O. 3-I-79).

CÓDIGO FISCAL

Ley: Reforma varios artículos del Código Fiscal de la Federación en los siguientes ramos: domicilio; sanciones; fijación de créditos fiscales; presentación de manifestaciones, avisos o declaraciones; responsabilidad solidaria; casos de suspensión del procedimiento administrativo; recursos; procedimiento para tramitar recursos; aguamiel; cerveza; consumo de energía eléctrica; consumo de gasolina; industrias del azúcar, alcohol, aguardientes y envasamiento de bebidas alcohólicas; ingresos mercantiles; loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos; producción e introducción de energía eléctrica; sal; tabacos labrados; tendencia o uso de automóviles; venta de gasolina; instituciones de crédito; constituciones de fianzas; sociedades de inversión y erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón (D. O. 29-XII-78, Sección tercera) Fe de erratas en D. O. de fecha 12-II-79.

CÓDIGO PENAL

Decreto: Se reforman los artículos 85, 194, 195, 196, 197 y 198 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal, en las siguientes materias: libertad preparatoria (artículo 85; actuación de jueces y agentes del Ministerio Público en materia de delitos contra la salud, con asistencia de perito (artículo 194); sanciones a quien siembre o cultive plantas de canabis o mariguana (artículo 195); sanciones a quien por una sola vez transporte canabis o mariguana (artículo 196); casos en que se impondrá prisión (artículo 197); casos de delitos contra la salud cometidos por funcionarios, empleados o agentes de la autoridad encargados de vigilar prevenir o reprimir el tráfico ilegal de vegetales o substancias psicotrópicas artículo 198) (D. O. 8-XII-78).

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Decreto: Reforma al artículo 541 del Código Federal de Procedimientos Penales, referido a la solicitud de informes respecto de sentenciados que se encuentren compurgando condena por delitos contra la salud y del dictamen que debe rendir el Consejo Técnico Disciplinario. Del resultado de tales informes se resolverá lo procedente para otorgar la libertad preparatoria y se fijarán las condiciones a que deba sujetarse su concesión (D. O. 8-XII-78).

COLEGIO DE POSTGRADUADOS

Materia agrícola o forestal

Decreto: Crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Colegio de Post-graduados, cuyo objetivo será impartir enseñanza de postgrado, realizar investigaciones y prestar servicios y asistencia técnica en materia agropecuaria y forestal; el cual dependerá de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y estará integrado por una junta directiva en la que intervendrán los secretarios de Educación Pública, Programación y Presupuesto y Agricultura (D. O. 17-I-79).

COMISIONES

Acuerdo: Crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de gasto-financiamiento, para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público. Tendrá como funciones: a) estudiar la congruencia de las finanzas públicas; b) los objetivos nacionales; c) examinar la incidencia del gasto y financiamiento público en la situación macroeconómica del país; d) proponer un calendario de pagos; e) sugerir las medidas necesarias para evitar desviaciones en el ejercicio del gasto público y su financiamiento; f) analizar la situación financiera que guarden las empresas y organismos públicos; y g) proponer mecanismos de comunicación permanente entre las Secretarías de Hacienda y Programación, a efecto de tener un correcto conocimiento respecto al ejercicio del gasto público y su financiamiento (D. O. 29-VIII-79).

Acuerdo: Crea la Comisión Nacional de Desarrollo agroindustrial, con las siguientes funciones: a) proponer el Plan nacional en esta materia, con unidad y coherencia respecto con los programas, política y proyectos que se establezcan; b) sugerir criterios metodológicos al respecto; c) estudiar y recomendar las resoluciones que dicten en la esfera de su competencia, las dependencias oficiales; d) atender consultas; e) proponer los mecanismos de coordinación de acciones que garanticen el cumplimiento de las determinaciones que se adopten; f) formular recomendaciones sobre productos agroindustriales que deban quedar o no, dentro del campo exclusivo del Estado o reservados a éste en asociación con otros agentes económicos; y g) estudiar las reformas jurídicas o administrativas que se requieran para la ejecución óptima del Plan (D. O. 21-VIII-79).

Acuerdo: Crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda, integrada por las secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, Asentamientos Humanos y Obras Públicas; cuyos objetivos serán: a) proponer políticas y criterios en la materia, a las diversas dependencias oficiales; para coordinarlas; b) controlar los planes y programas que se elaboren; c) ajustar dichos planes y programas a las bases, políticas y criterios que acuerde la Comisión; d) proponer la coordinación adecuada con la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano; e) estudiar las normas y mecanismos de coordinación que permitan realizar programas integrales de vivienda en los que participen las diversas dependencias y entidades públicas; f) coadyuvar con el Sistema Nacional de Información en la elaboración de la estadística básica en materia de vivienda; y g) expedir su reglamento interior (D. O. 30-VIII-79).

COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL

Comités Distritales: Designación, mediante el procedimiento de insaculación, de las personas que deben integrar los Comités Distritales Electorales, que tendrán a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral 1978-1979, por cada una de las entidades de la República (D. O. 4-XII-78).

Acuerdos: Funcionarios electorales y funcionarios de las Comisiones locales y comités distritales electorales, designados, los primeros en forma directa, por la Comisión Federal Electoral; y los segundos por proceso de insaculación, para substituir vacantes que se presentaron (D. O. 27-II-79).

COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL

Convenio celebrado por el director del Registro Nacional de Electores y el gobierno del Estado de Chiapas, para el desarrollo de los trabajos preelectorales tanto en elecciones federales como en elecciones para la renovación de los poderes locales y los ayuntamientos de la entidad, ordinarias o extraordinarias. El Registro enviará documentación sobre división territorial, división seccional municipal, listas nominales de electores de vías públicas y copias oficiales de documentos cartográficos. Otro convenio en iguales condiciones ha sido celebrado con el gobierno del Estado de Veracruz y publicado en el Diario Oficial de fecha 30-III-79 (D. O. 19-III-79).

Acuerdo: Se registran las fórmulas de candidatos a diputados federales por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos (PAN, PRI, PPS, PARMS, PDM, PCM, y PST), sin perjuicio de su derecho para impugnar candidaturas cuando cuenten con los elementos probatorios y debidamente fundados (D. O. 26-III-79, Fe de erratas en D. O. de fecha 9-IV-79).

Acuerdo: Divide el territorio de la República en tres circunscripciones electorales plurinominales con los siguientes ámbitos, cabeceras y magnitudes:

Primera: Guadalajara, Jalisco. (Comprende las entidades de Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora).

Segunda: Cabecera Monterrey, Nuevo León. (Comprende los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas).

Tercera: Cabecera Distrito Federal. (Comprende las entidades de Campeche, Chiapas, Distrito Federal, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán). Número de diputados: 1a. 30; 2a. 30; 3a. 40. La fórmula electoral aplicable; número de diputados que les corresponda de entre los integrantes de listas regionales, conforme los artículos 160 y 161 de la LOPPE. Los partidos políticos podrán incluir en sus listas regionales hasta 30 candidatos a diputados de mayoría relativa (D. O. 29-I-79).

Acuerdo: se registran las listas regionales de las fórmulas de candidatos para la elección de diputados federales por el principio de representación proporcional, presentadas por los partidos políticos, sin perjuicio de su derecho para impugnar candidaturas cuando cuente con los elementos probatorios y debidamente fundados (D. O. 9-IV-79, Fe de erratas en D. O. de fecha 12-IV-79).

Acuerdo: con fundamento en el artículo 170 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se dan a conocer las cancelaciones de registros de candidatos y las substituciones correspondientes, tanto para la elección de mayoría relativa como la de representación proporcional (D. O. 19-VI-79).

Convenio: Celebrado por el director del Registro Nacional de Electores y el gobierno del Estado de Jalisco para el desarrollo de los trabajos preelectorales de dicha entidad, tanto en elecciones federales como en elecciones para la renovación de los poderes locales y los ayuntamientos, ya se trate de elecciones ordinarias o extraordinarias, incluyendo elaboración de listas nominales, publicidad, material de oficina, servicios de transporte y de alumbrado (D. O. 9-VIII-79).

Acuerdos: En cumplimiento de lo que disponen los artículos 41 de la Constitución General de la República; 34, 82 fracción III de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y 29 del Reglamento de Organizaciones Electorales; se expiden certificados de registro definitivo por haber obtenido en la elección de diputados federa-

les el 2.04 por ciento, el 2.02 por ciento y el 4.8 por ciento respectivamente, de la votación general emitida en el país, los partidos políticos Demócrata Mexicano, Socialista de los Trabajadores y Comunista Mexicano, conforme resultados finales de esta elección (D. O. 6-IX-79).

Convenios: Celebrados por el Registro Nacional de Electores y los gobiernos de los Estados de Durango y Tabasco para el desarrollo de los trabajos preelectorales, tanto en elecciones federales como en elecciones para la renovación de los poderes locales y ayuntamientos, sean ordinarias o extraordinarias, incluyendo división territorial, división seccional, elaboración de listas nominales, documentos, catálogos, directorios electorales de vías públicas y copias cartográficas (D. O. 12-IX-79).

Acuerdo: Resultados de la votación general emitida en el país y porcentajes obtenidos por cada uno de los partidos políticos, en las elecciones para diputados federales que tuvieron lugar el primero de julio de mil novecientos setenta y nueve, tanto en la votación general de mayoría relativa y de representación proporcional, comprendida la votación anulada por los organismos electorales. Votación total: 13'888.513 de personas (D. O. 31-VIII-79).

Convenio: Celebrado por el Registro Nacional de Electores y el gobierno del Estado de Tlaxcala, para el desarrollo de los trabajos preelectorales, tanto en elecciones federales como en elecciones para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, al igual que los ayuntamientos; ya se trate de elecciones ordinarias o extraordinarias, incluyendo listas nominales de electores y catálogos y directorios electorales (D. O. 1o.-X-79).

Acuerdo: Calendario de plazos que regirá para el desarrollo de las diferentes etapas del proceso electoral extraordinario, convocado por la Cámara de Diputados, según el principio de mayoría relativa, en los siguientes distritos electorales uninominales: tercero del Estado de Puebla; diecisiete del Estado de Veracruz; sexto del Estado de Oaxaca; tercero del Estado de Coahuila y quinto del Estado de Guerrero (D. O. 3-X-79).

Acuerdos: Integración de las Comisiones Locales y Distritales Electorales, que se encargarán de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones extraordinarias para diputados al Congreso de la Unión, las cuales se efectuarán el día dos de diciembre de mil novecientos setenta y nueve (D. O. 5-X-79).

Acuerdo: Fórmulas de cadidatos a diputados al Congreso de la Unión, por el principio de mayoría relativa, registrados por los partidos políticos que contendrán en las elecciones extraordinarias convocadas por la Cámara de Diputados y las cuales se efecuarán el día dos de diciembre de mil novecientos setenta y nueve. (Partidos contendientes: PAN, PRI, PCM, PDM, PST) (D. O. 17-X-79).

CÓMPUTOS DE DÍAS HÁBILES

Tabla: Cómputo de plazos de días hábiles para efectos de la ley y reglamentos relativos a la semana laboral fijada a los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependientes del Ejecutivo Federal; mismos que regirán durante el año de 1979 para todos los efectos legales. Tabla adicional de cómputo de plazos de 150 días naturales, para los efectos del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera (D. O. 20-XII-78).

CONDECORACIONES

Decreto: Modifica los artículos 2o., 3o., 5o., y 7o. en su primer párrafo, del Reglamento de la Ley de 27 de diciembre de 1949, que creó la condecoración "Emilio Carranza" para modificar los caracteres de la cruz del emblema (artículo 2o.); para modificaciones en la placa de metal alusiva (artículo 3o.); para modificación de la medalla de primera clase (artículo 5o.); y para modificación de la medalla de segunda clase (artículo 7o., párrafo primero) (D. O. 13-XII-78).

CONGRESO GENERAL

Ley Orgánica del Congreso General. Comprende cuatro títulos: Título Primero. Del Congreso General (capítulo único). Título Segundo. De la Cámara de Diputados. Capítulo I. Colegio Electoral (calificación de elecciones, instalación de la cámara y recurso de reclamación). Capítulo II. Mesa Directiva (integración, presidencia y secretaría). Capítulo III. Grupos Parlamentarios (integración, diputación y la Gran Comisión). Capítulo IV. Comisiones y Comités. Título Tercero. Cámara de Senadores. Capítulo I. Colegio Electoral. Capítulo II. Constitución de la Cámara de Senadores. Capítulo III. Mesa Directiva, Capítulo IV. Comisiones. Capítulo V. De la Gran Comisión. Título Cuarto. De la Comisión Permanente (acpítulo único) (D. O. 25-V-79).

CONMEMORACIONES

Acuerdo: Crea la Comisión para la conmemoración del centenario del natalicio del general Emiliano Zapata, que tendrá por objeto elaborar un programa y calendario de actos y ceremonias y la cual se integrará con los secretarios de Gobernación, (quien la presidirá), de la Reforma Agraria, de Programación y Presupuesto, Educación Pública, Hacienda

y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y por el vocal ejecutivo del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (D. O. 19-VII-79).

Decreto: Se establece que el día doce de noviembre de cada año, en cuya fecha se conmemora el natalicio de Sor Juana Inés de la Cruz, insigne literata mexicana, sea dedicado a la divulgación del libro a nivel nacional. Se formularán y realizarán programas especiales con esta finalidad por la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con la industria para abrir en esa fecha también, exposiciones de libros en plazas o calles de las principales ciudades de la República (D. O. 6-XI-79).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Ley: Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República. La integran quince artículos que comprenden las siguientes materias: 1) Facultad de la Cámara de Senadores para declarar desaparecidos los Poderes de un Estado; 2) Casos que configuran la desaparición de Poderes; 3) Petición para que el Senado conozca las causas por las cuales se estime deben desaparecer los Poderes; 4) Facultad de la Comisión Permanente; 5) Declaratoria para nombrar gobernador provisional; 6) Caso en el cual el Senado puede hacer la designación de gobernador provisional; 7) Actuación de la Comisión Permanente por receso del Senado; 8) Prohibición para designar a personas que hayan formado parte de los poderes desaparecidos; 9) Requisitos para el nombramiento de gobernador provisional; 10) Protesta; 11) Obligaciones del gobernador provisional; 12) Impedimentos del gobernador provisional; 13) Revocación por incumplimiento del gobernador provisional; 14) Caso en que la designación de gobernador provisional ocurra seis meses antes de la celebración de las elecciones ordinarias; y 15) Facultades de los secretarios de Juzgados (D. O. 29-XII-78).

Decreto: Se modifican las fracciones V y VI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que el amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencia que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, en los casos y términos dispuestos en dicha fracción V. Asimismo, de conformidad con la fracción VI, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107, señalará el trámite y los términos a que deberán someterse tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales

Colegiados de Circuito para dictar sus respectivas resoluciones (D. O. 6-VIII-79).

CONSULADOS

Decreto: Promulgación del convenio consular celebrado entre el gobierno de México y el de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas firmado en la ciudad de Moscú el dieciocho de mayo de mil novecientos setenta y ocho. Los efectos del citado convenio son: establecer oficinas consulares en distintas zonas del territorio de cada país, fijándose la categoría, circunscripción y sede de acuerdo con el Estado que envía y el Estado receptor. Define oficinas consulares, circunscripciones, jefaturas, funcionarios, empleados y lo relativo a "buques" excepción hecha de los de guerra (D. O. 2-VIII-79).

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Decreto: Reforma y adiciona la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en las siguientes materias: Nombramiento de magistrados; funciones de los secretarios generales e impedimentos de magistrados, secretarios y actuarios (artículos 1o., 3o., 12 y 14); atribuciones y competencia (artículos 15 y 21); causas de nulidad y juicios (artículos 22 y 23); procedimiento (artículos 24 a 75 inclusive); sentencias (artículo 79); queja (artículo 82); reclamación (artículo 82, 85); sobreseimiento o violación a jurisprudencia de la sala (artículo 87); jurisprudencia (artículo 88 a 92); denuncia respecto de contradicciones (artículo 93); publicación de tesis (artículo 94) (D. O. 3-I-79).

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

Ley: Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Comprende los siguientes capítulos: I. De la contaduría mayor de Hacienda; II. De la comisión de vigilancia; III. De la contabilidad y auditoría gubernamentales y del archivo contable; IV. De la cuenta pública del gobierno federal y de la del Departamento del Distrito Federal; V. De la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y de la del Departamento del Distrito Federal; VI. De las responsabilidades; y VII. De la prescripción. El Reglamento lo expedirá la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados (D. O. 29-XII-78, Sección segunda).

CONTRATO-LEY

Ramo textil de lana

Convenio: Se da por revisado el contrato-ley de la Industria Textil del ramo de la lana y se inserta el acta de clausura de la convención en la que fue aprobado dicho convenio (D. O. 24-I-79).

Industria textil del ramo de algodón

Acta: Contrato-ley de la industria textil del ramo de algodón y sus mixturas, así como las tarifas mínimas uniformes correspondientes a las diversas secciones de acabado y las reglas generales de modernización que habrán de regir en el bienio de 1979 y 1980 (D. O. 9-II-79).

Radio y televisión

Convenio: Se tiene por revisado el contrato-ley de la industria de la radio y la televisión, por parte de los trabajadores y patrones afectos a dicha industria, en lo que corresponde al aspecto salarial que regirá a partir del treinta y uno de enero de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 13-II-79).

Industria textil del ramo de la seda

Convenio: Se tiene por revisado el contrato-ley de la industria textil del ramo de la seda y de toda clase de fibras artificiales y sintéticas, incluyendo el acta de clausura de la comisión revisora, en los términos del artículo 419 bis de la Ley Federal del Trabajo (D. O. 16-II-79).

Industria del hule

Convenio: Dando por concluida la convención y por revisado el contrato-ley de la Industria de la Transformación del Hule en productos manufacturados, incluyendo las modificaciones introducidas en actas particulares, aprobadas en sesiones plenarias. Se modifican asimismo varios artículos (64, 124, 125, 128, 133 y 137) (D. O. 2-III-79).

Ramo Textil de Fibras Duras

Convenio: Se da por revisado el contrato-ley de la Industria Textil del Ramo de Fibras Duras de la República Mexicana, en los términos del artículo 419 bis de la Ley Federal del Trabajo, en lo que se refiere a los salarios en efectivo, por cuota diaria, que vienen percibiendo los trabajadores de dicha rama industrial (D. O. 14-V-79).

Industria Azucarera

Convenio: Da por revisado el contrato-ley de las industrias alcoholera, azucarera y similares de la República Mexicana, en el capítulo de prestaciones y salarios. Incluye asimismo el acta de la comisión de ordenación y estilo, firmada por representantes del sector obrero y del sector patronal (D. O. 2-VII-79, segunda sección).

Industria Textil del Ramo de Algodón

Convenio: Revisión obrero-patronal del contrato-ley de la industria textil del ramo de algodón, en los términos del artículo 419 bis de la Ley Federal del Trabajo, en lo que corresponde a salarios y modificación de tabuladores y aplicación de indemnizaciones por separación conforme a reglas de modernización de la industria (D. O. 16-VII-79).

Reglas generales de contratación y de admisión de trabajadores de nuevo ingreso y vacantes; condiciones generales del trabajo textil en el ramo de lana (salarios, jornales, descansos, permisos, vacaciones); obligaciones de las empresas o de sus representantes y de los trabajadores. Contiene además dos capítulos concernientes a riesgos profesionales y a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores (D. O. 30-VIII-79).

Industria de la Transformación del Hule

Aplicable a patrones y trabajadores que actualmente o en el futuro dediquen su actividad principal en la República Mexicana, a la transformación del hule en cualquiera de sus tipos o materiales que los substituyan en la fabricación de productos manufacturados; y aplicable asimismo a todas las actividades anexas y conexas que se realicen en las empresas, de conformidad con lo que disponen los artículos 8o, 10 y 16 de la Ley Federal del Trabajo (D. O. 19-IX-79).

Industria Textil

Apéndice al contrato-ley de la industria textil del ramo de algodón y sus mixturas, tarifas mínimas uniformes y reglas generales de modernización para los años de 1979-1980, derivado del convenio de fecha 25 de junio de 1979, que modifica los artículos, cláusulas, tarifas y ta-

buladores, relativos a los salarios en efectivo por cuota diaria, en los términos del artículo 419 bis de la Ley Federal del Trabajo (D. O. 31-VIII-79, Fe de erratas en D. O. de fecha 22-X-79).

Convenio: Se da por revisado el contrato-ley de la industria textil del ramo de géneros de punto con las modificaciones a que se contraen las actas respectivas que fueron levantadas por las subcomisiones integradas con representantes obreros y patronales, cuyos trabajos se llevaron a cabo con posterioridad a la fecha de vigencia del referido contrato-ley, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 419 bis de la Ley Federal del Trabajo (D. O. 22-X-79).

Industria azucarera

Convenio: Se tiene por revisado el contrato-ley de la Industria Azucarera, Alcoholera y Similares de la República Mexicana en su clausulado total. Se anexan a dicha contratación las trece actas levantas por la Comisión de Contratación y Tarifas y las cuatro actas de las sesiones plenarias, que forman parte de la misma (D. O. 27-XI-78).

Industria textil del ramo de listones y otros

Convenio: Firmado entre patrones y trabajadores de la Industria Textil del Ramo de Listones, Elásticos, Encajes, etcétera, en Telares de Tablas Jacquard o Agujas, de la República Mexicana, en virtud del cual se dio por revisado el contrato-ley de dicha industria y se fijaron las bases salariales respectivas. Se anexa acta de la sesión plenaria de la convención revisora respectiva (D. O. 11-XII-78).

COOPERACIÓN CIENTÍFICA

Decreto: Aprueba el convenio básico de cooperación científico-técnica, celebrado entre el gobierno de México y el de la República Popular de Bulgaria; firmado en la ciudad de Sofía, el veintiocho de mayo de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 30-I-79).

Decreto: Aprueba el Convenio básico de cooperación científica y técnica, que celebraron el gobierno de México y el de la República de Colombia, el cual fue firmado en esta ciudad el ocho de junio de mil novecientos setenta y nueve (D. O. 22-XI-79).

Decreto: Promulgación del convenio básico de cooperación científica y tecnológica celebrado entre el gobierno mexicano y el de la República de Ecuador, firmado en Quito el 13 de julio de 1974. Comprende: Campos de cooperación (artículo 2o.); modalidades (artículo 5o.); establecimiento de una comisión mixta mexicano-ecuatoriana (artículo 6o.); intercambio de información y difusión de ésta (artículo VII); entrada y salida de los especialistas seleccionados por cada nación (artículo 8o.); sujeción del personal enviado a las normas establecidas por cada país (artículo 9o.); coordinación nacional de los programas previstos (artículo 10o.) (D. O. 17-V-79).

Decreto: Aprueba el Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Socialista de Checoslovaquia, firmado en la Ciudad de México, D. F. el 20 de abril de 1979 (D. O. 18-XII-79).

COOPERACIÓN CULTURAL. CONVENIO INTERNACIONAL

Decreto: Se aprueba el convenio de cooperación cultural y educativa celebrado entre el gobierno de México y el de la República Popular China; suscrito en la ciudad de Pekín con fecha veintisiete de octubre de mil novecientos setenta y ocho. (D. O. 23-I-79).

Decreto: Se aprueba el Convenio de Cooperación, que celebran los países de América Latina y el Caribe, para reestructurar el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa, suscrito en la ciudad de México, con fecha treinta y uno de mayo de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 24-I-79).

COOPERACIÓN ECONÓMICA

Decreto: Promulgación del convenio de cooperación económica e industrial celebrado entre el gobierno mexicano y el gobierno de la República Popular de Bulgaria, firmado en la ciudad de Sofía, el 28 de mayo de 1978. Las partes contratantes se comprometen a realizar los esfuerzos que tiendan al desarrollo de esta cooperación dentro del marco de sus respectivas legislaciones, promoviendo el establecimiento en común, de plantas y centros industriales mediante el suministro de equipos y maquinarias; así como la producción y comercialización en común, de mercancías a través de sociedades mixtas y cualquiera otra forma de cooperación industrial que sea convenida (D. O. 6-VI-79).

COOPERACIÓN ECONÓMICA E INDUSTRIAL–BULGARIA

Decreto por el que se aprueba el Acuerdo Adicional al Convenio Básico de Cooperación Científico, Técnica y al Convenio de Cooperación Económica e Industrial entre el Gobierno de los Estados Unidos Me-

xicanos y el Gobierno de la República Popular de Bulgaria en el Dominio de la Geología y la Industria Minera, firmado en la ciudad de México, D. F., el 6 de abril de 1979 (D. O. 18-XII-79).

COOPERACION INDUSTRIAL

Decreto: Promulgación del acuerdo básico de cooperación industrial celebrado entre el gobierno mexicano y el de la República Federativa del Brasil, firmado en México el 18 de enero de 1978. Comprende: la promoción de conversiones y forma de constitución del capital social de las empresas que se constituyan (artículo 1o.); programas de cooperación científica (artículo 2o.); abastecimiento de tecnología (artículo 3o.); campos industriales en los cuales se actuará (artículo 4o.) y término y condiciones del acuerdo (artículo 5o.) (D. O. 17-IV-79).

Decreto: Aprueba el Acuerdo Básico de Cooperación Industrial, celebrado entre México y la República Federativa del Brasil, suscrito en la ciudad de México, Distrito Federal, el dieciocho de enero de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 22-XII-78).

Decreto: Se Aprueba el acuerdo de cooperación industrial, energética y minera, que celebraron el gobierno de México y el del Reino de España. suscrito en la ciudad de México, con fecha veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 9-XI-79).

COORDINACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO

Acuerdo: Se constituye la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, la cual queda adscrita en forma directa al presidente de la República, como entidad de asesoría y apoyo técnico, para llevar a cabo estudios en esta materia y vigilar la congruencia de las acciones necesarias para la integración y diseño de proyectos y programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal (D. O. 18-V-79).

COORDINACIÓN FISCAL

Convenios: Uniformes de coordinación fiscal para el cobro y manejo de los impuestos: I. Sobre la Renta en los conceptos siguientes: a) Ingreso global de las empresas; de los causantes menores; b) Ingreso global de las empresas de los causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas; y c) Sobre productos del trabajo que deben retener y enterar los causantes. II. Sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón. III. Sobre ingresos mercantiles. IV. Sobre tenencia y uso de automóviles. Dichos convenios han sido celebrados con los Estados que a continuación se detallan: Aguascalientes; Baja California Sur; Coahuila; Colima; Chihuahua; Durango; Guanajuato; Guerrero; Hidalgo; Jalisco; Michoacán; Nayarit; Oaxaca; Quintana Roo; San Luis Potosí; Sinaloa; Tamaulipas; Veracruz y Zacatecas (D. O. 26-XII-78).

Ley: De Coordinación Fiscal. Comprende los siguientes capítulos: (I) De las participaciones de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, en ingresos federales; (II) Sistema nacional de coordinación fiscal; (III) Colaboración administrativa entre las entidades y la Federación; y (IV) Organismos en materia de coordinación y grupos integrados (D. O. 27-XII-78) Fe de erratas en D. O. de fecha 12-II-79).

Convenios: Con el objeto de que las entidades administren determinados impuestos federales, a efecto de superar el excesivo centralismo en el trámite y resolución de problemas que afecten a la población, se establecen convenios uniformes de coordinación fiscal entre el gobierno federal y el de los Estados de Baja California Norte y Sur en los siguientes ramos: Renta, causantes menores, global de las empresas, sobre productos del trabajo, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, sobre ingresos mercantiles y sobre tenencia o uso de automóviles (D. O. 28-VI-79).

Convenios: Uniformes de coordinación fiscal que celebra el gobierno federal con los gobiernos de los Estados de Nuevo León, Chiapas y Tabasco, para la recolección de diversos impuestos (renta, ingreso global de las empresas, productos del trabajo, mercantiles y sobre tenencia y uso de automóviles) para recaudar el importe de los créditos provenientes de tales impuestos, así como recargos, gastos de ejecución e indemnización; ejerciendo las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aplicando a la vez las medidas de apremio que procedan (D. O. 27-VIII-79).

CORREOS

Manual del Cartero: Establecido el servicio de correos como servicio público federal regulado por la Ley de Vías Generales de Comunicación y garantizado el tránsito libre de las piezas postales, el manual define el puesto de cartero como la persona que tiene a su cargo la entrega oportuna y correcta de la correspondencia a domicilio. A continuación establece reglas que fijan los requisitos para ocupar dicho puesto, la forma de supervisar las actividades de los carteros y la definición de "correspondencia". La correspondencia a su vez se clasifica en cinco clases principales y tres clases accesorias, ya sea por su tratamiento, su

destino o su encaminamiento. En capítulos posteriores se reglamentan las actividades de los carteros, sus obligaciones y sus derechos, al igual que las sanciones en que puedan incurrir por incumplimiento de sus funciones y los delitos en los que las autoridades penales deben intervenir. Un capítulo final incluye las normas de seguridad del cartero, de la correspondencia y de su equipo de trabajo (valijas, bicicletas, motos, etcétera) (D. O. 30-VII-79).

CUENTA PÚBLICA

Decreto: Se acepta la cuenta pública del gobierno federal. Se da por revisada la de dependencias y organismos descentralizados y empresas de participación estatal, correspondiente al ejercicio fiscal de 1977 y se aprueba la gestión financiera realizadas, atentas las necesidades sociales y económicas que se presentaron en dicho ejercicio fiscal (D. O. 29-XII-78. Tercera sección).

Decreto: Por el que se aprueba la cuenta pública de la Hacienda Federal, correspondiente al Ejercicio Presupuestal de 1978 (D. O. 17-XII-79).

DISTRITO FEDERAL

Acuerdo: Se delega por tiempo indefinido al Departamento del Distrito Federal y a las autoridades fiscales las siguientes facultades: a) Administración, recaudación y liquidación del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles; b) Fiscalización sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho gravamen; c) Expendio de las formas o documentos que acrediten el pago del mismo impuesto; y d) Determinación o cobro de recargos y multas relativas al propio tributo (D. O. 18-XII-78).

Ley orgánica

Ley: Comprende los siguientes capítulos: I. Gobierno y Territorio del Distrito Federal; incluye asimismo funciones de los órganos administrativos centrales, de los órganos administrativos desconcentrados; asignación y distribución de atribuciones; función judicial y jurisdiccional; Ministerio Público y Delegaciones (límites). II. Organización. III. Prestación de los servicios. IV. Patrimonio. V. Órganos de colaboración vecinal y ciudadana. VI. Participación política de los ciudadanos (Derechos conferidados por la Constitución y Reglamento; emitir su voto sobre ordenamientos legales sujetos a referéndum; otorgar apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentarios) (D. O. 29-XII-78, Tercera sección).

Cuenta pública

Decreto: Se acepta la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal. Se tiene por revisada la misma incluyendo la de sus organismos descentralizados, correspondiente al ejercicio fiscal de 1977. Se aprueba asimismo el uso y distribución de los fondos públicos, que se ajustó a los criterio señalados por el presupuesto, incluyendo las diferencias observadas (D. O. 29-XII-78, Tercera sección).

Ingresos

Ley: Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1979. Incluye: I. Impuestos; II. Derechos; III. Productos; IV. Aprovechamientos; V. Participaciones en impuestos federales; VI. Impuestos extraordinarios; y VII. Otros ingresos (D. O. 29-XII-78, Tercera sección).

Ley de Hacienda

Decreto: Reforma el artículo 42, fracción IV, inciso b) y 67 fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; en lo que respecta al plazo para el pago de apartamientos, viviendas o casas construidas por el Departamento y las exenciones a que estarán sujetas los que adquieran viviendas del FOVISSSTE (D. O. 29-XII-78, Tercera sección).

Presupuesto

Egresos: Ejercicio fiscal de 1979. Incluye: a) Jefatura; b) Secretarías; c) Oficialía Mayor; d) Consejo Consultivo; e) Contraloría General y Tesorería; f) Direcciones generales; g) Delegaciones; h) Comisiones; i) Boletaje electrónico; j) Almacenes; k) Junta Local de Conciliación y Arbitraje; l) Tribunal de lo Contencioso Administrativo; m) Tribunal Superior de Justicia; n) Procuraduría; o) Seguridad social; p) Servicios; q) Aportaciones a organismos descentralizados; r) Deuda pública; y s) Adeudos anteriores (D. O. 29-XII-78, Tercera sección).

Coordinación fiscal

Convenio: Por el cual se coordina la Secretaría de Hacienda y crédito Público y el Departamento del Distrito Federal para que el segundo administre los siguientes gravámenes: Impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas de los causantes menores y personas físicas su-

jetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas. Impuesto sobre productos del trabajo que deban retener los causantes antes indicados. Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, que deban cubrir dichos causantes. Impuesto federal sobre ingresos mercantiles e impuesto sobre tenencia y uso de automóviles (D. O. 5-I-79).

Acuerdo número 8: Se faculta a los CC. Subdirector Jurídico, jefe de la oficina consultiva y de asuntos notariales y jurídicos, así como al subjefe de la oficina consultiva aludida, para que legalicen firmas y diligencien exhortos de acuerdo con las atribuciones que corresponden al propio Departamento conforme a su ley orgánica (D. O. 13-II-79).

Acuerdo núm. 102: Se obliga a los centros donde se practiquen los siguientes deportes: judo, karate, tae kwond, kund fu, aikido, kempo, linalama, defensa personal, armas, ejercicios y artes marciales o similares; a registrarse en la Dirección General de Promoción Deportiva del Departamento del Distrito Federal, la que podrá verificar si los establecimientos reúnen los requisitos fijados en dicho acuerdo, teniendo asimismo facultades de inspección y supervisión (D. O. 13-VIII-79).

Acuerdo núm. 94: Se delegan facultades en el director jurídico y de gobierno, así como en la oficina consultiva y de asuntos notariales, para sustanciar procedimientos; dictar y firmar resoluciones; así como recibir quejas o denuncias en contra de los notarios del Distrito Federal; de conformidad con lo que dispone el artículo 85 de la Ley del Notariado del Distrito Federal (D. O. 8-X-79).

Acuerdo núm. 99: Se crea un nuevo juzgado del Registro Civil, con fundamento en el artículo 18 fracción IV y relativos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 15 fracción VI del Reglamento Interior del propio Departamento, con ubicación en las oficinas centrales del Registro Civil (D. O. 8-X-79).

Decreto: por el que se aprueba la cuenta de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, y de sus organismos descentralizados, correspondiente al ejercicio presupuestal de 1978 (D. O. 19-XII-79) Fe de erratas D. O. 21-XII-79.

DEPARTAMENTO DE PESCA

Reglamento Interior del Departamento de Pesca, cuyo ámbito de competencia en relación con sus actividades, comprenderá, en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones fijadas en la Ley de la Administración Pública Federal, lo que corresponda a promoción pesquera, recursos pesqueros, acuacultura, fomento pesquero

e infraestructura pesquera. Fiscalizará asimismo lo relativo a flota, industria e instalaciones pesqueras, pesca deportiva y publicidad pesquera. Sus capítulos comprenden las atribuciones del Jefe del Departamento; de los secretarios generales; del oficial mayor; de los directores y subdirectores; de los jefes y subjefes de oficina, sección y mesa; de los delegados estatales y de la Comisión Interna de Administración y Programación (D. O. 9-VIII-79).

Acuerdo: Se establece una delegación federal en cada uno de los Estados de la República y en el Distrito Federal, que tendrá competencia en las siguientes áreas: información y programación; orientación, información y quejas; promoción pesquera, recursos pesqueros y servicios de apoyo administrativo. El titular de cada delegación lo será el delegado federal de Pesca, y la circunscripción el territorio de la entidad federativa correspondiente. Las facultades están señaladas en el propio acuerdo (D. O. 5-XI-79).

Manual: de Organización General del Departamento de Pesca (D. O. 17-XII-79).

PESCA

Acuerdo: Para delegar en el director general de Asuntos Jurídicos, la facultad de firmar los acuerdos y proveídos que correspondan al Jefe del Departamento, en los procedimientos de rescisión de contratos que se tramiten (D. O. 24-XI-78).

DERECHO AL TRABAJO

Decreto: Se adiciona el párrafo inicial del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el siguiente texto: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la Ley" (D. O. 19-XII-78).

DESARROLLO INDUSTRIAL

Decreto: Dispone la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, cuyos objetivos son: a) acelerar el ritmo de generación de empleos permanentes; b) aumentar el ingreso real de la población mediante mayor productividad y el incremento de satisfactores básicos; c) fomentar el desarrollo de la industria de conformidad con los recursos humanos y naturales de que se disponga; d) promover la inversión industrial; e)

orientar la producción industrial hacia mercados externos; f) impulsar la autodeterminación tecnológica del sector industrial; y g) coordinar las acciones de la administración pública federal para fomentar el desarrollo industrial. Se crea asimismo la Comisión Nacional de Fomento Industrial para proponer y evaluar la coordinación de acciones de la administración pública federal centralizada y paraestatal; así como para analizar los programas de fomento para las distintas actividades industriales prioritarias (D. O. 19-III-79).

Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Comprende cuatro capítulos que incluyen: I. Estrategia (el proceso de industrialización en México; objetivos, marco macroeconómico; prioridades; estructuras de mercado; instrumentos y ejecución). II. Metas y previsiones (trayectoria de la economía bajo el marco actual de la política económica; establecimiento de las metas; trayectoria de la economía bajo dichas metas y requerimientos adicionales de inversión productiva). III. Prioridad del Plan (prioridades y metas sectoriales; prioridades y metas regionales; prioridad a la pequeña empresa). Capítulo IV. Instrumentos del Plan (instrumentos de acción directa; instrumentos de acción indirecta; otros instrumentos) (D. O. 17-V-79, Fe de erratas en D. O. de fecha 16-VII-79).

DESARROLLO URBANO

Acuerdo: Se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, en su carácter de fideicomitentes, la realización de los actos que legalmente procedan a efecto de modificar el Fideicomiso para el desarrollo urbano de la ciudad Lázaro Cárdenas, en el Estado de Michoacán, constituido el 31 de enero de 1973 y con el objeto de integrar y revisar el Plan de Ordenación de la zona conturbada y establecer zonas de reserva territorial en la región (D. O. 23-XI-78).

Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, constituida el 8 de junio de 1977 por decreto presidencial publicado el 16 de dicho mes y año. Comprende el catálogo de funciones que corresponden al presidente de la comisión; al secretario técnico, al secretario de actas y a las subcomisiones para el estudio de materias específicas. Asimismo el procedimiento para la celebración de las sesiones ordinarias y extraordinarias que celebre dicha comisión (D. O. 3-V-79).

EDITORIALES OFICIALES

Acuerdo: Se crea como órgano asesor y de apoyo técnico al Ejecutivo Federal, la Comisión Técnico-Consultiva de Ediciones Gubernamentales, la cual tendrá como funciones: (1) fijar los criterios generales conforme a los cuales las dependencias oficiales llevarán a cabo ediciones; (2) imprimir unidad y congruencia a las ediciones oficiales; (3) establecer una política editorial; (4) tomar las medidas pertinentes que tiendan a racionalizar los recursos que las dependencias destinen a estas actividades; (5) lograr una adecuada coordinación y supervisión de los trabajos que se realicen; y (6) proponer las medidas que permitan el debido cumplimiento de las normas, criterios y lineamientos que establezca la Comisión (D. O. 14-V-79).

EDUCACIÓN PÚBLICA

Acuerdo número 21: Establece las nuevas funciones de Radio Educación: 1) Operar lsa emisoras XEEP y EXPPM en las bandas de amplitud modulada y onda corta, respectivamente; 2) Integrar y administrar la Fonoteca; 3) Proveer asistencia técnica y de producción radiofónica a las radioemisoras no lucrativas del país que lo soliciten: 4) Difundir programas de información y análisis; 5) Promover la investigación científica y técnica en materia de radiodifusión; y 6) Responsabilizarse de la realización de estas funciones a través de su Dirección General (D. O. 23-XI-78) Aclaración: en D. O. de fecha 27-XI-78.

Acuerdo número 25: Se adscribe a la Dirección General de Educación Normal, la Escuela Normal de Especialización del Distrito Federal, para la formación de maestros especialistas en la educación de niños, adolescentes y jóvenes atípicos (D. O. 15-XII-78).

Acuerdo número 27: Se adscriben a diversas dependencias de la Secretaría de Educación Pública, los servicios que corresponden a la Dirección de Educación a Grupos Marginados. A la Subsecretaría de Educación Básica los Departamentos de Ahorro y Cooperativas Escolares; a las Delegaciones los recursos humanos, materiales y financieros; a la Dirección General de Educación Indígena los albergues, brigadas y procuradurías indígenas; a la Dirección General de Educación para Adultos las misiones culturales, las salas de lectura, los centros de acción educativa, ocupacional y telesecundaria; el taller de imprenta y la subdirección de sistemas abiertos; a la Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal los centros regionales de educación fundamental y escuelas asistenciales y a la Dirección de Educación Primaria en los Estados los centros regionales, las aulas móviles y los albergues escolares rurales (D. O. 18-XII-78).

Ley: Para la Coordinación de la Educación Superior. Se integra con tres capítulos que comprenden disposiciones generales; la forma en que la Federación, los Estados y los Municipios se coordinarán para la mejor impartición de la educación superior de conformidad con los re-

querimientos de cada región y la asignación de recursos que proporcionará la Federación dentro de sus posibilidades presupuestales y de conformidad con las necesidades de docencia, difusión e investigación de cada institución de educación pública superior (D. O. 29-XII-78).

Acuerdo: La administración de los ingresos que se obtengan a través de los establecimientos educativos de la Secretaría de Educación Pública para integrar la asignación de la partida 8101 del Ramo XI del Presupuesto de Egresos de la Federación, se hará por conducto de la Tesorería Federal, quien efectuará los registros correspondientes y expedirá recibo oficial a la Secretaría de Educación (D. O. 25-I-79).

Reglamento: Del Consejo Nacional del Sistema de Educación Tecnológica. Incluye: funcionamiento como órgano de consulta (artículo 1o.); finalidades (artículo 2o.); integración (artículos 3o.); participación de otras entidades, dependencias y organizaciones (artículo 4o.); integración de comisiones (artículo 5o.); funciones del presidente; (artículo 6o.); secretario de acuerdos (artículo 7o.) y sesiones mediante convocatoria del presidente o vice-presidente o mayoría de sus miembros (artículo 8o.) (D. O. 10-I-79).

Reglamento: Del Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal. Incluye: actuación de dicho organismo como órgano de consulta (artículo 1o.); finalidades (artículo 2o.); integración (artículo 3o.); participación de representantes de gobiernos estatales, dependencias, entidades u otras organizaciones (artículos 4o.); comisiones (artículo 5o.); facultades otorgadas al presidente (artículo 6o.); funciones del secretario de acuerdos (artículo 7o.); y celebraciones de sesiones mediante convocatorias de su presidente, vice-presidente o de la mayoría de sus miembros (artículo 8o.) (D. O. 10-I-79).

Acuerdo número 28: Los egresados de la Escuela Normal Superior y las escuelas de igual nivel que funcionen con autorización de la Secretaría de Educación Pública; la Escuela Normal de Especialización; la Escuela Nacional de Maestros de Capacitación para el Trabajo Agropecuario; y la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía podrán obtener título profesional, mediante solicitud de examen de antecedentes académicos (D. O. 30-III-79).

Acuerdo número 29: Se asignan funciones relativas a materiales didácticos y culturales a las delegaciones generales. Cesan los centros estatales de educación audiovisual, quedando en las delegaciones generales las funciones de fomento de la investigación sobre materiales didácticos y culturales; divulgación de los principios y métodos de educación audiovisual; coordinación de las actividades audiovisuales; promoción del intercambio de material didáctico y cultural y auxilio a la Dirección General de Materiales Didácticos y Culturales, en la distribución, producción y apoyo de las actividades de difusión que tiene encomendadas (D. O. 16-IV-79).

Reglamento: Consejo Nacional Técnico de la Educación. Comprende: Naturaleza del Consejo (artículo 1o.); funciones (artículo 2o.); integración (artículo 3o.); representación de las entidades de la República (artículo 4o.); representación de universidades e institutos de enseñanza superior (artículo 5o.); participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (artículo 6o.); participación de entidades privadas (artículo 7o.); funcionamiento del Consejo (artículo 8o.); sesiones (artículo 9o.); facultades del Comité Directivo (artículo 10o.); sesiones del Comité Directivo (artículo 11o.); pleno del Consejo (artículo 12o.); comisiones de trabajo (artículo 13o.); participación de los asesores técnicos del Consejo en las comisiones de trabajo (artículo 14o.); facultades y obligaciones del presidente del Consejo (artículo 15o.); facultades y obligaciones del secretario (artículo 16o.); colaboración con los Estados (artículo 17o.) e invitación a participar en el consejo o comisiones a las asociaciones de padres de familia o de amigos de las escuelas e institutos de enseñanza superior (artículo 18o.) (D. O. 27-IV-79).

Acuerdo número 31: Reglamenta la organización y funcionamiento de la Universidad Pedagógica Nacional. Comprende la integración y funcionamiento de la Comisión de dicha Comisión, así como del presidente y secretario de la misma: la facultad de integrar sub-comisiones, de asesorarse con personal especializado y el análisis de las necesidades de personal académico que comunicará al Rector, a efecto de abrir y desarrollar los concursos de oposición que resulten necesarios (D. O. 3-VII-79).

Acuerdo núm. 32: Adscribe el Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica, a la Dirección General de Institutos Tecnológicos de la subsecretaría respectiva, con todos sus recursos humanos, materiales y financieros; agregándose a su presupuesto las partidas necesarias para su funcionamiento. Dicho centro dependía de la Dirección General de Educación Superior (D. O. 10-VIII-79).

Acuerdo núm. 35: Para delegar en el director general de Incorporación y Revalidación de estudios, la facultad de establecer las sanciones previstas en los artículos 68 y 69 de la Ley Federal de Educación, así como en el artículo 86 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la materia de competencia de la Secretaría de Educación (D. O. 24-IX-79).

Acuerdo: Dispone que los objetos que se encuentren en los museos, archivos técnicos, bibliotecas, bodegas, laboratorios y talleres del Instituto Nacional de Antropología e Historia, deberán sujetarse a las reglas y requisitos previamente establecidos para su inventario y sólo podrán transportarse, temporal o definitivamente fuera del Instituto, por acuerdo expreso de la dirección general, tomándose las medidas de seguridad necesarias y bajo responsabilidad de los directores o encargados de tales objetos (D. O. 11-X-79).

Acuerdo núm. 36: Se cambia la denominación a la Escuela Nacional de Educación Física, para que en lo futuro se denomine Escuela Superior de Educación Física, perdurando la autorización concedida para la licenciatura y su plan de estudios correspondiente (D. O. 31-X-79).

Acuerdo núm. 37: Por el cual la Dirección General de Relaciones Internacionales tendrá a su cargo representar a la Secretaría de Educación Pública ante las entidades y organismos internacionales que realicen funciones en materia educativa y cultural, coordinando a su vez las actividades que sobre el particular realicen las demás unidades administrativas, también actuará como enlace oficial con los centros multinacionales y entidades binacionales (D. O. 23-XI-79).

Acuerdo núm. 38: Se adscriben los centros de acción educativa y los centros de enseñanza ocupacional a la Dirección General de Educación Técnica Secundaria. Los recursos financieros y materiales actualmente destinados a su operación serán transferidos y al personal adscrito a esta Dirección (D. O. 23-XI-79).

EDUCACIÓN PARA ADULTOS

Reglamento para la Organización de Servicios de Educación General Básica para Adultos (D. O. 24-XII-79).

EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA

Decreto: Crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica como organismo público descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a fin de establecer sistemas que contribuyan al desarrollo nacional mediante la preparación de personal profesional calificado a nivel de post-secundaria. Constará de los planteles que puedan ser instalados en el Distrito Federal y en la República (D. O. 29-XII-78).

EGRESOS

Presupuesto: Ejercicio fiscal de 1979. Incluye gasto directo del gobierno federal y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria controlados directamente. El presupuesto ejercerá con base en programas y sub-programas por sectores: agropecuario, industrial, transportes y comunicaciones, comercio, turismo, asentamientos humanos, educación, cultura, ciencia y tecnología, salud y seguridad social, laboral y administración y defensa (D. O. 29-XII-78, Tercera sección) Fe de erratas en D. O. de fecha 19-I-79.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1980 (D. O. 31-XII-79).

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. TRATADO INTERNACIONAL

Decreto: Aprueba el Tratado celebrado entre México y Canadá sobre ejecución de sentencias penales; suscrito en la ciudad de Ottawa el veintidós de noviembre de mil novecientos setenta y siete (D. O. 22-XII-78).

ELECCIONES

Convenio: Que celebra el director del Registro Nacional de electores y el gobernador del Estado de Nuevo León, para el desarrollo de los trabajos preelectorales, tanto en elecciones federales como en elecciones para la renovación de los poderes locales y los ayuntamientos (D. O. 8-II-79).

Convenio: Celebrado por el director del Registro Nacional de Electores y el gobernador del Estado de Morelos, para el desarrollo de los trabajos preelectorales, tanto en elecciones federales como en elecciones para la renovación de los Poderes Locales y Ayuntamientos, ordinarias o extraordinarios (D. O. 14-II-79).

Convenio: Celebrado entre el director del Registro Nacional de Electores y el gobernador del Estado de Querétaro, para el desarrollo de los trabajos pre-electorales, tanto en elecciones federales como en elecciones para la renovación de los Poderes Locales y Ayuntamientos, ordinarias o extraordinarios (D. O. 14-II-79).

ELECCIONES EXTRAORDINARIAS

Decreto: Se convoca a elecciones extraordinarias de diputados propietarios y suplentes al Congreso, en los distritos uninominales: tercero de Puebla; decimoséptimo de Veracruz, sexto de Oaxaca, tercero de Coahuila y quinto de Guerrero. Estas elecciones se celebrarán el dos de diciembre de mil novecientos setenta y nueve de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (D. O. 21-IX-79).

EMPRESAS PARAESTATALES

Acuerdo: La Secretaría de Programación y Presupuesto dispondrá lo conducente a efecto de que la empresa de participación estatal mayori-

taria denominada Astilleros de Veracruz, S. A., proceda su disolución y liquidación, por haberse dado en el caso los supuestos previstos en el artículo 229, fracción V, de la Ley General de Sociedades Mercantiles y 21, inciso b), de los propios estatutos de dicha empresa paraestatal (D. O. 11-V-79).

Acuerdo: Autorizando la participación estatal en la empresa denominada Astilleros Unidos de Veracruz, S. A. de C. V., cuyos objetivos serán: el ejercicio de la industria naval metal-mecánica; la construcción, reparación, mantenimiento y desguace de toda clase de barcos, motores, equipos, herramientas, piezas y refacciones, establecer y operar fábricas, plantas y establecimientos necesarios para los fines mencionados; realización de toda clase de actos mercantiles y la participación en otras empresas similares (.D. O. 11-V-79).

Acuerdo: Dispone que la Secretaría de Programación y Presupuesto ejecute los actos necesarios a efecto de que, con sujeción a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la empresa de participación estatal denominada Plantaciones Agrícolas Intensivas, S. de R. L. y C. V., se transforme en sociedad anónima y se modifiquen sus estatutos a fin de poder cumplir sus objetivos, que son la construcción, adquisición y operación de ingenios azucareros y de todo lo que de hecho y por derecho les corresponda a dichas unidades industriales; su explotación y desarrollo; la elaboración de azúcar, alcohol y demás productos que se puedan obtener de la caña de azúcar y de otras especies vegetales que puedan servir de materia prima para la elaboración de azúcar (D. O. 29-V-79).

Acuerdo: Autoriza a la Secretaría de Programación y Presupuesto a disponer lo conducente a efecto de que la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Nacional de Pailería, S. A.", proceda a su disolución y liquidación, con sujeción a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles y Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D. O. 5-VII-79).

Acuerdo por el que las Secretarías de Programación y Presupuesto y Patrimonio y Fomento Industrial, en la esfera de sus respectivas atribuciones, dispondrán lo conducente para constituir la empresa de participación estatal mayoritaria que se denominará "Barita de Sonora, S. A.", cuyo objeto social será llevar a cabo la exploración, desarrollo y explotación, de toda clase de yacimientos minerales y depósitos mineros; la compraventa y comercialización de toda clase de productos y minerales metálicos y no metálicos; así como la compra de licencias, patentes, conocimientos técnicos, derechos, diseños y marcas relativos a sus objetivos sociales (D. O. 16-VII-79).

Acuerdo: Se procede a la disolución de la empresa paraestatal denominada Servicios Sociales Industriales, A. C., por considerarse que los fines para los cuales fue constituida, están siendo logrados por entidades

asociadas específicas, en forma directa e independiente, por lo cual ya no se justifica su existencia. Se encarga a las secretarías del Patrimonio y Fomento Industrial y de Programación y Presupuesto, dicha disolución (D. O. 19-VII-79).

Decreto: Dispone que la Secretaría de Programación y Presupuesto realice los actos necesarios a efecto de que la empresa de participación estatal Aceitera de Guerrero, S. A. de C. V., se fusione con la empresa Impulsora Guerrerense del Cocotero, S. de R. L. I. P. y C. V., subsistiendo esta última como fusionante, creándose una nueva empresa que se denominará Impulsora Guerrerense de Oleaginosas, S. A. de C. V. y la cual se encargará de la explotación y comercialización del coco y sus derivados y de producir aceite de oleaginosas, sus derivados y conexos, adecuando estas actividades a los nuevos requerimientos de tal explotación (D. O. 18-IX-79).

Acuerdo: Con sujeción a la Ley General de Sociedades Mercantiles, se dispone la modificación de los estatutos sociales de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Cigüeñales de México, S. de R. L. de C. V.", a efecto de ampliar sus objetivos y aumentar el capital; pudiendo aceptar a la vez aportaciones parciales de Nacional Financiera, S. A. y Banca Somex, S. A. para ampliar la participación estatal en dicha empresa (D. O. 20-IX-79).

Acuerdo: Dispone lo conducente a efecto de que la Secretaría de Programación y Presupuesto proceda a la disolución y liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Comercial Carbonera, S. A.", con sujeción a las disposiciones conducentes de la Ley General de Sociedades Mercantiles y Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D. O. 26-IX-79).

Acuerdo: Se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para disponer lo conducente a efecto de que proceda a la disolución y liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Operadora Nacional de Ingenios, S. A.", con sujeción a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles y de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D. O. 1o.-X-79).

Acuerdo: Dispone la disolución y liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S. de R. L.", autorizando a la Secretaría de Programación y Presupuesto para llevarla a cabo con sujeción a las disposiciones conducentes de la Ley de Sociedades Mercantiles y de la Ley para el Control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (D. O. 9-X-79).

Acuerdo: Relación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, sujetos al control de vigilancia del

Ejecutivo Federal, con la siguiente clasificación: organismos públicos descentralizados por servicio (78); de carácter federal con participación estatal (47); de participación estatal directa (48) de participación estatal indirecta (389); de participación estatal minoritaria (58); fideicomisos de la administración pública federal (206) (D. O. 11-X-79).

ENERGÉTICOS

Decreto: Reforma los artículos 2o., 3o., 4o., 6o., 8o., 9o., 10o., y 11o., del decreto Ejecutivo Federal mediante el cual se otorgan precios diferenciales en energéticos y productos químicos básicos, a las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales. Dichas empresas podrán recibir estímulos al consumo de energéticos (artículos 2o.); definiciones de energéticos, productos petroquímicos, empresas, etcétera (artículo 3o.); zonas prioritarias (artículo 4o.); forma de presentar las solicitudes (artículo 6o.); requisitos que deben llenar las empresas solicitantes (artículo 8o.); enumeración de los productos petroquímicos básicos (artículos 10o.). Se adicionan los artículos 9A, sobre exención de cuotas; 9B, respecto a beneficios que podrán recibir las empresas; 9C, bonificaciones; 9D, suministro de energia eléctrica; 10A, certificaciones oficiales; y 10B, integración nacional mínima de las empresas. Se adiciona un transitorio sobre el trámite de solicitudes. Aclaración en D. O. de fecha 21-VI-79 (P. O. 19-VI-79).

Acuerdo: Se establecen las bases y zonas geográficas para la elaboración y ejecución por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, del programa de dotación de infraestructura de apoyo a los energéticos, previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; cuyos objetivos son: propiciar condiciones favorables para que la población relacionada con las actividades de explotación y aprovechamiento de los mismos, puedan resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda y servicios públicos; así como fijar las zonas y prioridades geográficas en donde deban integrarse los centros de población cuya actividad preponderante sea la explotación energética (D. O. 30-X-79).

ENERGÍA NUCLEAR

Ley: Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear. Comprende los siguientes capítulos: I. Disposiciones generales y definiciones de material radiactivo, combustible nuclear, ciclo de combustible nuclear, material nuclear, materiales fisionables especiales, material radiactivo y quemado de combustible nuclear; II. Explotación, explotación y beneficio de minerales radiactivos; III. Comisión Nacional de Energía Nuclear; IV. Uramex; V. Aprovechamiento de los combustibles nucleares y uso de la energía nuclear; VI. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (I.N.I.N.); VII. Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias (D. O. 26-I-79).

ESCUELAS MILITARES

Reglamento de la Escuela Militar de Enfermeras. Comprende: Competencia y organización (capítulo I); dirección, funciones del director, del consejo pedagógico y de la secretaría particular (capítulo II); funciones de las subdirecciones y jefa de estudios (capítulo III); ausencias del director (capítulo IV); competencia de las dependencias interiores, del cuerpo de cadetes, de la ayudantía, de las secciones pedagógicas, de las secciones especiales y de la oficina administrativa (capítulo V); régimen interior: nombramientos, designaciones, admisión, exámenes, bajas, fianzas y disciplinas (capítulo VI) (D. O. 11-IV-79).

Reglamento de la Escuela de Oficiales Militares de Sanidad. Comprende: Competencia y organización del plantel (capítulo I); dirección, consejo pedagógico, subdirección y funciones de la jefatura de estudios, de las secciones pedagógicas, de las secciones especiales y la oficina administrativa (capítulo II); competencia de las dependencias interiores (capítulo III); personal docente (capítulo IV); suplencia del director en caso de ausencia (capítulo V); y régimen interior: admisión, exámenes, bajas, fianzas, disciplina, distinciones, recompensas, diplomas y títulos (capítulo VI) (D. O. 11-IV-79).

Decreto: Reforma los artículos 44 y 62 del Reglamento de la escuela militar de enfermeras, en materia de exámenes extraordinarios. Serán nuevas causas de baja de las alumnas de dicho plantel, cuando infrinjan cláusulas de su contrato-filiación, cuando observen mala conducta determinada por el consejo de honor del plantel, cuando reprueben uno o más exámenes extraordinarios o cuando no concurran a presentar un examen extraordinario sin justificación (D. O. 16-X-79).

Decreto: Reforma los artículos 44 y 62 del Reglamento de la escuela militar de oficiales de sanidad en materia de exámenes extraordinarios y bajas de los cadetes cuando infrinjan cláusulas de su contrato, cuando observen mala conducta o cuando reprueben uno o más exámenes extraordinarios o falten a un examen extraordinario sin juistificación (D. O. 16-X-79).

ESCUELAS NAVALES

Reglamento del Centro de Estudios Superiores Navales. Comprende tres títulos con los siguientes capítulos: Título primero: competencia;

capítulo único que incluye, finalidades, propósitos, funciones, cursos que impartirá y cuerpo directivo. Título segundo: atribuciones; del director comandante (capítulo I); del subdirector (capítulo II); del jefe de estudios (capítulo III); del jefe de apoyo técnico y administrativo (capítulo IV); de las funciones específicas de los jefes de departamento académico (capítulo VII); de las funciones específicas de los jefes de departamento de apoyo técnico y administrativo (capítulo VIII); de la Junta Académica (captulo IX); de los asesores (capítulo X); y de los catedráticos (capítulo XI). Título tercero: personal de instrucción, ingreso (captulo I); cursos (capítulo II); cursantes (captulo III); separación de los cursantes (capítulo IV) (D. O. 18-IV-79).

ESTADISTICA

Decreto: Reforma el párrafo primero del artículo 95 del Reglamento de la Ley Federal de Estadística, fijando los años terminados en cero (cada diez años) para llevar a cabo el censo de población y vivienda; y los años terminados en uno para realizar con igual periodicidad el censo agrícola, ganadero y ejidal (D. O. 21-VIII-79).

ESTÍMULOS FISCALES

Decreto: Establece estímulos fiscales para el fomento de actividades industriales, con base en los siguientes objetivos: a) aumentar el empleo; b) estimular la inversión; c) impulsar el desarrollo de la pequeña industria; d) fomentar la producción nacional de bienes de capital; e) propiciar la mayor utilización de la capacidad instalada; y e) promover un desarrollo regional equilibrado (D. O. 6-III-79), V. Acuerdo publicado en D. O. de fecha 9-III-79).

Acuerdo: Establece las reglas para agilizar los trámites relativos al otorgamiento y operación de los estímulos fiscales a que se refieren los decretos de descentralización industrial de fecha 19 de julio de 1972; 5 de abril de 1973 y la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. Las solicitudes se presentarán por conducto de la Dirección General de Fomento Industrial de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (D. O. 30-I-79).

Decreto: Otorgamiento de estímulos fiscales a la actividad turística, a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o a las unidades económicas que integren cuando realicen nuevas inversiones; así como a las personas físicas que adquieran inmuebles bajo el régimen de propiedad en condominio destinados a la prestación de servicios de hotel y alojamiento turísticos, conocidos con el nombre de "Condo-hoteles" (D. O. 7-II-79).

Acuerdo: especifica la maquinaria y equipo cuya adquisición dará lugar al estímulo fiscal previsto en el artículo 9o. del decreto publicado con fecha 6 de marzo de 1979 en el Diario Oficial. Especifica asimismo el nombre de los fabricantes registrados para tal efecto y la maquinaria que en cada caso se autoriza (D. O. 28-VI-79).

Acuerdo: Gozarán de tales estímulos las personas físicas o morales que hayan iniciado inversiones significativas en actividades industriales, en diversos municipios del país, durante el periodo comprendido del 4 de agosto de 1978 al 2 de febrero de 1979; ya sea para la fabricación de mercancías que no se produzcan en una determinada entidad municipal o que no se produzcan en el país (D. O. 17-VII-79).

Acuerdo: Establece reglas para el ejercicio fiscal de 1979 en relación con las actividades industriales nacional o socialmente necesarias, a efecto de que puedan disfrutar los causantes respectivos, del crédito equivalente al 10 por ciento del importe de la inversión que realicen de acuerdo con el artículo 5o. de la Ley de Ingresos de la Federación, siempre que dicha inversión se realice en las zonas geográficas I y II y se trate de maquinaria y equipo nuevos (D. O. 20-IX-79).

ESTÍMULOS INDUSTRIALES

Decreto: Se otorgan estímulos a las empresas que llevan a cabo nuevas instalaciones industriales que se establezcan en zonas preferentes de desarrollo, consistentes en subsidios al consumo de energéticos y petroquímicos básicos, en los parques industriales ubicados en Tampico, Salina Cruz, Coatzacoalcos y Puerto Lázaro Cárdenas (D. O. 29-XII-78) Fe de erratas en D. O. 12-I-79.

Decreto: Se establecen zonas geográficas para la ejecución del programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, previsto en el plan nacional de desarrollo urbano; a efecto de: racionalizar la distribución de las actividades económicas para localizarlas en las zonas de mayor potencial del país; cumplir con las políticas del plan para desalentar el crecimiento de la zona metropolitana y fijar zonas geográficas con estímulos fiscales, tarifarios, crediticios y de infraestructura (D. O. 2-II-79).

ESTÍMULOS TURÍSTICOS

Acuerdo: Se establece el sistema nacional de estímulos turísticos, a los cuales podrán aspirar los trabajadores y empleados de la actividad turística; los que presten servicios turísticos y cualquier persona física o moral que directa o indirectamente realice un acto o actividad desta-

cada, que influya en propiciar una mejor imagen; que preste un servicio al turismo en forma destacada: o que signifique una aportación valiosa a la industria de la hospitalidad en nuestro país (D. O. 1o.-II-79).

EXPROPIACIÓN

Decreto: Modifica los artículos quinto y sexto del decreto de fecha 2 de abril de 1976, publicado en el Diario Oficial de fecha 20 de mayo del citado año y 28 de diciembre de 1978, respecto al pago de indemnizaciones por expropiación de terrenos de propiedad privada y recuperación de inversiones realizadas por el gobierno federal, de conformidad con los avalúos que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas procederá a la ocupación de los bienes expropiados, pasando los excedentes al control y administración de la Secretaría de la Reforma Agraria. Para el cobro de las cuotas que se fijen para la recuperación de inversiones federales, se observarán los lineamientos respectivos de la Ley Federal de Aguas (art. 79) y Ley Federal de la Reforma Agraria (art. 232) (D. O. 9-VIII-79).

EXTRADICIÓN

Decreto: Se aprueba el Tratado de Extradición celebrado por los gobiernos de México y los Estados Unidos en América, firmado en la ciudad de México, Distrito Federal, el día cuatro de mayo de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 23-I-79).

Decreto: Se aprueba el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en materia penal, entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, el cual fue firmado en la ciudad de México, el veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 7-XI-79).

FAUNA

Ecología

Decreto: Establece por causa de interés público y con carácter de permanente, una zona de refugio faunístico en el área del Río Lagartos, perteneciente a los municipios de San Felipe, Río Lagartos y Tizimín, en el Estado de Yucatán. La administración, conservación, acondicionamiento y desarrollo del área estará a cargo de la Secretaría de Agricultura y

Recursos Hidráulicos, quedando prohibido en todo tiempo, cazar, capturar o molestar a los animales que en ella habiten (D. O. 26-VI-79).

Decreto: Se declaran enfermedades exóticas de los animales, para México, la fiebre aftosa, la peste porcina africana, la peste bovina, la pleuroneumonía contagiosa bovina, la peste equina africana, la metritis contagiosa equina, la scrapie, la triponosomiasis, la peste aviar, la enfermedad vesicular del cerdo, la loque europea de las abejas, la mizomatosis. Se declaran plagas y enfermedades exóticas de los vegetales: las del cafeto, el gusano rosado del algodón, la verruga de la papa, la mosca de la fruta, las que atacan las semillas de arroz, las enfermedades fungosas de la caña de azúcar, del durazno, almendros, y la vid; el gorgojo Khapra y las enfermedades del cacao y cocotero. Con base en los convenios internacionales suscritos (OIE, ORSA, OMS, OPS y FAO), se determinarán las plagas y enfermedades de los animales y vegetales que deben considerarse exóticas en nuestro país, así como la liberación de los casos de afectación y riesgo para la sanidad animal y vegetal (D. O. 14-XI-79).

FIDEICOMISOS

Decreto: Establece bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de fideicomisos establecidos o que establezca el gobierno federal, de acuerdo con la autorización que dé el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Intervendrá en designación de personal, finalidades y cumplimiento de obligaciones, mandatos y todo lo relativo a las obligaciones de los delegados fiduciarios, comités técnicos, contratos y obligaciones de las propias instituciones fiduciarias (D. O. 27-II-79).

Acuerdo: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a realizar los actos necesarios para la modificación del contrato de fideicomiso para obras de infraestructura, a efecto de que se integre un Comité Técnico o de distribución de fondos, al cual se propondrán las bases de operación del propio fideicomiso. Dicho comité lo integrarán representantes de la Secretaría de Hacienda y de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Agricultura y Recursos Hidráulicos (D. O. 13-XI-79).

Acuerdo: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará los actos necesarios para que sea modificado el contrato de fideicomiso para el desarrollo del Plan de Estructuración de Bosques Artificiales, a efecto de que se intgere un comité técnico o de distribución de fondos, en el que participarán representantes de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Programación y Presupuesto, así como la empresa de participación estatal Fábrica de Papel Tuxtepec, S. A. (D. O. 13-XI-79).

FIDEICOMISO OBRERO

Acuerdo: Se autoriza la constitución de un fideicomiso que se denominará "Fideicomiso para el Turismo Obrero" y el cual tendrá por objeto incorporar a los trabajadores organizados y sus familiares a la corriente turística nacional, facilitándoles el uso de instalaciones de recreación, cultura y descanso adecuados a sus posibilidades económicas, procurando el empleo constructivo de sus vacaciones y tiempo libre, en esta actividad (D. O. 31-X-79).

FOMENTO INDUSTRIAL

Acuerdo: Se fijan las reglas de operación del decreto para el fomento industrial en las franjas fronterizas y zonas libres del país, así como las normas a que habrán de ajustarse las dependencias competentes y sus respectivos representantes en lo tocante a las solicitudes de ampliación, prórroga, o modificación de los estímulos y facilidades otorgados a las empresas o importación de mercancías (D. O. 19-I-79).

FUERZAS ARMADAS

Ley: De disciplina de la Armada de México. Comprende los siguientes cuatro capítulos:

I. Disposiciones Generales
II. Lineamientos de Conducta
III. Correctivos Disciplinarios
IV. Organismos Disciplinarios.

Procedimiento ante el Consejo de Honor e integración de dicho Cuerpo. Se faculta a los organismos disciplinarios para elaborar su Reglamento (D. O. 26-XII-78).

Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A. Comprende cuatro capítulos: I. Régimen y capital social; II. Objeto social y operaciones; III. Administración y vigilancia; y IV. Disposiciones generales. Se abroga la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1946. Se derogan diversos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (D. O. 29-XII-78).

Escuela Médico Militar

Decreto: Reforma el artículo 46 del Reglamento de la Escuela Médico Militar en relación con las bajas de cadetes, de los oficiales de instrucción; de los pasantes de medicina y del personal de la dirección, el docente, el administrativo o el encargado de los servicios, sin perjuicio de los cambios internos que se ordenen en relación con todo el personal (D. O. 15-X-79).

IMPORTACIÓN

Acuerdos: Eximen del requisito de importación previo, en lo tocante a los permisos respectivos, a varias mercancías provenientes de los países miembros de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC) o que sean originarias en particular de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay (D. O. 24-II-79).

Acuerdo: Precios oficiales que constituirán la base gravable mínima para la aplicación del impuesto general de importación, en el caso de las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de la tarifa del impuesto general de importación que incluye goma arábiga refinada, maderas artificiales o regeneradas, fibras acrílicas, ampollas de vidrio, flejes, muelles, plantas para la elaboración de hielo, pulverizadores, bujías para encendido, proyectores sellados, micrófonos con soportes, cuadros de mando o distribución lámparas fluorescentes tubulares, cables coaxiales, amortiguadores de resorte, volantes de dirección, amperímetros, cierres de cremallera y tetratos (D. O. 10-IX-79).

IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN

Acuerdo: Relativo al trámite y expedición de los permisos de importación o exportación de productos agropecuarios y forestales. Las solicitudes deberán presentarse a la Dirección General de Controles al Comercio Exterior de la Secretaría de Comercio, precisándose opinión al respecto de la Dirección General de Economía, debiendo resolverse las solicitudes en un periodo de diez días hábiles posteriores a la presentación de tales solicitudes (D. O. 31-VIII-79).

IMPUESTO AD-VALOREM (CAFÉ)

Decreto: Modifica la tasa *ad-valorem* de las fracciones arancelarias de la tarifa del impuesto general de exportación correspondientes al café (crudo, tostado, descafeinado; tostado en grano o molido y tostado en envases metálicos cerrados). El decreto entró en vigor con fecha 5 de enero de 1979 (D. O. 4-I-79).

IMPUESTO DE IMPORTACIÓN

Acuerdo: Fija precios oficiales para el cobro de impuestos de importación (Listas número uno y tres), de las mercancías que se indican, para las fracciones comprendidas en la Tarifa del Impuesto General de Importación (D. O. 28-XII-78, Sección cuarta).

IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Decreto: Reformas y adiciones a la Ley del Impuesto sobre la renta, en los ramos de ingresos en efectivo, en especie o en crédito; de gastos de automóvil; los correspondientes a personas morales de nacionalidad extranjera; al ingreso global de las empresas, al ingreso de las personas físicas; a los ingresos por salario y por la prestación de un servicio personal subordinado; a los ingresos por honorarios; al ingreso por arrendamiento; a los ingresos por enajenación de inmuebles; a los ingresos por adquisición de bienes; a los ingresos derivados de actividades empresariales y a los ingresos por dividendos o ganancias distribuidas por empresas. Se incluyen asimismo reformas sobre las declaraciones anuales (D. O. 29-XII-78, Segunda sección) Fe de erratas en D. O. de fecha 12-II-79.

IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE MUEBLES

Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (D. O. 31-XII-79).

IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES

Ley del Impuesto sobre automóviles nuevos (D. O. 31-XII-79).

IMPUESTO SOBRE SEGUROS

Ley del Impuesto sobre Seguros (D. O. 31-XII-79).

INDUSTRIA FARMACÉUTICA

Decreto: Reforma el primer párrafo del artículo 12 del decreto que fomenta y regula a la industria farmacéutica, para facultar a la Secretaría de Salubridad y Asistencia a recibir solicitudes para el registro de medicamentos, únicamente a las empresas que hayan acreditado su registro en el padrón nacional de la propia industria (D. O. 15-II-79).

Reglamento: Comisión Intersecretarial de la Industria Farmacéutica. Estará formada por un representante propietario de cada una de las siguientes secretarías y organismos federales: Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Salubridad y Asistencia; Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Su objeto es coordinar actividades de las dependencias oficiales que deben participar en la solución de problemas de la materia (D. O. 23-VII-79).

Registro: Padrón nacional de la industria farmacéutica; elaborado conforme lo dispuesto por el artículo 3o. transitorio del decreto para el fomento y regulación de dicha industria, publicado en el Diario Oficial de fecha diecisiete de noviembre de mil novecientos setenta y ocho. (Incluye el registro de 327 empresas) (D. O. 20-IV-79).

Acuerdo: Programa de apoyo a la industria farmacéutica por medio de requisitos mínimos de instalaciones de sistemas y de producción, a que se refiere el artículo 9o. párrafo segundo del decreto para el fomento y regulación de esta industria. Se definen dichos requisitos mínimos como las condiciones indispensables que cumplirán las personas físicas o morales que lleven a cabo actividades industriales químico-farmacéuticas en los términos de este acuerdo y demás disposiciones sanitarias o fitopecuarias aplicables en la materia (D. O. 7-V-79).

INGRESOS

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1979, que comprende los diversos impuestos a la renta, a la explotación de recursos naturales, a las industrias, a los ingresos mercantiles, al timbre, de migración, sobre primas, por remuneraciones al trabajo de las personas físicas; al igual que los derechos, los ingresos derivados de la venta de bienes y valores, de financiamientos y de otros ingresos (D. O. 29-XII-78, Sección segunda) Fe de erratas en D. O. de fecha 18-I-79).

Ejercicio Fiscal de 1980. (D.O. 31-XII-79).

INFRAESTRUCTURAS PARA PARQUES PESQUEROS

Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, conjuntamente con las demás Secretarías que se selañan pondrán en operación y llevarán a efecto el Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros. D. O. 26-XII-79).

INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Decretos: Reforma el artículo 109 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, a efecto de derogar los párrafos segundo y tercero (D. O. 26-XII-79).

Decreto: Reformas y adiciones a la Ley General de Instituciones de Créditos y Organizaciones Auxiliares en los artículos siguientes: 2o. concesiones federales a grupos de operaciones de banca y crédito; 3o. bis, control de acciones representativas del capital social; 6o., establecimiento de oficinas en la República; 8o., requisitos para obtener concesiones; 20, depósitos de ahorro; 28, reglas a que se sujetarán las operaciones; 28 bis, sociedades financieras; 54, capital y reservas de capital de los almacenes; 85, uniones de crédito; 86, objetivos de las uniones de crédito; 87, forma de constitución de las uniones de crédito; 88, actividades de las uniones de crédito; 90, importe del pasivo de las uniones de crédito; 94 bis, reglas para realizar operaciones; 95, publicación de los estados mensuales de cuentas; 96, reglas máximas para la estimación de los activos; 100, revocación de las concesiones; 124, hipotecas; 153 bis, sanciones; 157, pagos. Capítulo VII De las Instituciones de Banca Múltiple (D. O. 27-XII-78) Fe de erratas en D. O. de fecha 18-I-79.

Reglamento: Señala los días del año de 1979 en que las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares podrán suspender sus operaciones de acuerdo con lo que previene el artículo 93 de su Ley General. Incluye asimismo las fechas de suspensión adicionales, en cada una de las entidades federativas (D. O. 29-XII-78).

Acuerdo: Relación de las instituciones de crédito legalmente autorizadas para operar como fiduciarias y en consecuencia, para desempeñar la sindicatura en los términos de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos (D. O. 6-II-79, Tercera sección).

INSTITUCIONES DE FIANZA

Circular: Girada por la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, mediante la cual se fijan los márgenes de operación de las instituciones, de fianzas, autorizadas para operar en la República, hasta por los cuales pueden ser aceptadas las pólizas que las mismas expidan, asumiendo plena responsabilidad. Las fianzas excedentes de los límites señalados, podrán ser admitidas únicamente con la conformidad de director, subdirector o jefe de la sección respectiva de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (D. O. 9-I-79).

INSTITUTO MEXICANO DE PSIQUIATRÍA

Decreto: por el que se crea el Instituto Mexicano de Psiquiatría como Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio (D. O. 26-XII-79).

INTERCAMBIO CULTURAL

Decreto: Aprueba el convenio de intercambio cultural y educativo, que celebraron los gobiernos de México y el de Colombia, el cual fue firmado en esta ciudad, con fecha ocho de junio de mil novecientos setenta y nueve (D. O. 22-XII-79).

Decreto: Promulgación del Convenio de Intercambio Cultural celebrado entre el gobierno mexicano y el de la República Popular China, firmado en la ciudad de Pekín el 27 de octubre de 1978. Incluye las siguientes disposiciones: otorgamiento de becas a estudiantes, profesores e investigadores (artículos 1o. a 3o.); intercambio de información y de visitas (artículos 4o. a 6o.); intercambio de películas, diapositivas, grabaciones y otros medios audiovisuales (artículo 7o.); representaciones de cada país y visados (artículo 8o. a 10o.) (D. O. 7-V-79).

INVENCIONES Y MARCAS

Decreto: Reforma el artículo duodécimo transitorio de la Ley de Invenciones y Marcas publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 1976 para prorrogar por un año más, los plazos a que se contraen los artículos 127 y 128 de dicha Ley (D. O. 29-XII-78).

INVERSIONES EXTRANJERAS

Decreto: Adiciona el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras con el artículo 19 bis, para establecer que, las sociedades mexicanas obligadas en los términos de los artículos 17 y 19, a obtener su registro, deberán presentar dentro de los cuatro meses siguientes a la clausura de su ejercicio social, un informe que contenga: datos de identificación; datos contables y de personal y datos de balanza de pagos. Las sociedades que no cumplan serán sancionadas conforme a la Ley (D. O. 23-VIII-79).

Acuerdo: Empresas registradas en el Padrón Nacional de la Industria Farmacéutica, en el periodo comprendido del 3 de abril al 31 de ju-

lio de mil novemientos setenta y nueve (D. O. 20-VIII-79). *V. Decreto publicado en D. O. de fecha 6-VI-79).*

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Acuerdo: Se autoriza la participación estatal en la asociación civil que se denominará "Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo", A. C. en la que intervendrá como asociado el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, la que designará un representante propietario y un suplente. Sus fines serán recopilar, editar, publicar y difundir las obras del ingeniero Tamayo; promover y apoyar a instituciones que recopilen o difundan dichas obras; y fomentar la investigación en los campos de las ciencias naturales, geografía e historia de México (D. O. 22-VIII-79).

INVESTIGACIÓN TECNOLÓGICA

Acuerdo: Se autoriza la constitución de un fideicomiso que tendrá por objeto administrar los recursos correspondientes a las reservas matemáticas constituidas por el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, A. C., destinadas al pago de pensiones para el caso de jubilaciones del personal de dicho Instituto (D. O. 16-III-79).

JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Acuerdo: Amplía la jurisdicción territorial de la Junta Federal Permamente de Conciliación, con residencia en Sabinas, Coahuila, a efecto de comprender los municipios de la parte norte del estado (D. O. 12-II-79).

Acuerdo que dispone que la Junta Federal Permanente de Conciliación y Arbitraje que funciona en la población de Cananea, Estado de Sonora, continúe con la dirección y jurisdicción territorial que le fue señalada en la convocatoria de fecha primero de octubre de 1974, publicada en el Diario Oficial de la misma fecha. Para los efectos del artículo 600 de la Ley Federal del Trabajo quedará asignada a la Junta Especial número 22 con residencia en Hermosillo, Sonora (D. O. 17-V-79).

JUNTAS DE MEJORAS MATERIALES

Decreto: Ordena la liquidación de las Juntas de Mejoras Materiales por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Durante el proceso de su liquidación una comisión formulará el programa para llevarla a cabo, a efecto de que las obras, servicios y sistemas suministrados por las mencionadas juntas, puedan ser transferidos a los ayuntamientos que correspondan, siempre que los acepten los gobiernos locales (D. O. 29-XII-78).

JURADOS

Relaciones: Listas definitivas de las personas aptas para desempeñar el cargo de jurados populares en los casos de competencia del Distrito Federal, señalándose su profesión, ocupación o el trabajo que les proporcione un modo honesto de vivir, así como sus domicilios; de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5o.; artículo 20, fracción VI y artículo 36, fracción V de la Constitución Política Federal; artículos 648, 649 y 674 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal (D. O. 30-XI-78).

Relación: Lista definitiva de personas aptas para desempeñar el cargo de jurados populares, elaborada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 88 fracción primera, de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación (D. O. 31-VII-79).

LECHE

Acuerdo: Se fijan precios mínimos de garantía al productor de leche fresca, al igual que los precios máximos al comerciante y al público consumidor, de leche pasteurizada, pasteurizada preferente, pasteurizada preferente extra y pasteurizada semidescremada. Se fijan zonas por entidades federativas, municipios y regiones, así como cargos adicionales por distancia recorrida (D. O. 4-X-79).

LIBROS DE TEXTO

Acuerdo: Lista de libros de texto y cuadernos de trabajo que han sido autorizados por el Consejo Nacional Técnico de la Educación para las escuelas primarias y secundarias del sistema educativo nacional (federales, estatales, municipales, descentralizadas y particulares) para todas las materias que comprenden los programas lectivos que regirán en el ejercicio escolar de septiembre de 1979 a junio de 1980 (D. O. 24-XIII-79).

MAÍZ

Acuerdo: Se fijan precios máximos de maquila de nixtamal y de venta de harina de maíz nixtamalizado, masa de nixtamal y tortillas de maíz, en la República Mexicana, con apoyo en las disposiciones relativas de la Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica y su Reglamento (D. O. 29-XII-78) Aclaración en D. O. de fecha 10-I-79.

MAPAS Y PLANOS

Acuerdo: Faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para la participación estatal en una asociación civil que tendrá por objeto obtener originales o reproducciones de expedientes, mapas, planos y dibujos, relacionados con la época que comprende desde el descubrimiento de América hasta la independencia de México, a fin de que puedan ser consultados por todas las personas interesadas en los archivos históricos que obran en el extranjero (D. O. 29-VI-79).

MAR

Decreto: Se aprueba el Tratado sobre Límites Marítimos celebrados entre los gobiernos de México y los Estados Unidos de Norteamérica, firmado en la ciudad de México, Distrito Federal, con fecha cuatro de mayo de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 22-I-79).

Reglamento: Para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias. Comprende los siguientes capítulos: I. Organización y competencia; II. Procedimiento; III. De la inspección y vigilancia; IV. De las excepciones; V. Medidas preventivas; VI. Disposiciones generales. Con tres anexos sobre desechos; substancias y materias que para su vertimiento requieren atención especial y factores que deberán examinarse al establecer criterios que rijan la concesión de permisos para el vertimiento de materias en el mar (D. O. 23-I-79).

Reglamento: Aclaración del Reglamento para prevenir y controlar la contaminación marítima por vertimiento de desechos y otras materias, publicado en el Diario Oficial de fecha 23 de enero de 1979, en relación con la plataforma continental o las estructuras que por sí mismas contaminen (D. O. 12-VI-79).

MEDICAMENTOS

Acuerdo: Se adiciona con el artículo quinto el cuadro básico de medicamentos del sector público para integrar la Comisión respectiva con

representantes del director del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y cuatro vocales que serán los presidentes de las comisiones internas (D. O. 15-I-79).

MERCADOS SOBRE RUEDAS

Instructivo: Operación del sistema nacional de mercados sobre ruedas que comprende funcionamiento, giros comerciales, rutas, fechas y horarios (capítulo primero); oferentes, registros, dependientes; derechos y prohibiciones de cada uno de ellos (capítulo segundo); sanciones, calificación de las mismas, suspensiones, notificaciones y recursos (capítulo tercero) y reglas de administración, cuotas, facultades de la Subdirección de Operación Comercial, de la Dirección de Recursos Financieros y de las delegaciones Federales de los Estados (D. O. 3-IV-79).

MIGRACIÓN

Acuerdo: Determina que el titular de la Dirección General de Servicios Migratorios, además de las facultades que expresamente le están señaladas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, atenderá los asuntos relativos a la expedición de los permisos de internación de los no inmigrantes. Por lo que se refiere a los inmigrantes podrá expedir declaratorias otorgando tal calidad, con el acuerdo expreso del subsecretario (D. O. 3-IX-79).

MISIONES ESPECIALES

Decreto: Promulgación de la Convención sobre las Misiones Especiales, definidas como "aquellas que tienen carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado, con el consentimiento de este último, para tratar con él asuntos determinados o para realizar ante él un cometido determinado". Para el envío o recepción de una misión especial no será necesaria la existencia de relaciones diplomáticas o consulares. La convención comprende: a) funciones de una misión especial; b) composición; c) reglas de procedencia; d) sede; e) derechos; (inviolabilidad de los locales que ocupe, exenciones fiscales, protección de archivos y documentos, libertad de circulación, libertad de comunicación e inmunidad de jurisdicción); f) duración de los privilegios e inmunidades y g) terminación y consecuencias de la terminación de la misión especial (facilidades para la salida del territorio, respeto a las leyes y reglamentos del Estado receptor, actividades profesionales o comerciales y no discriminación) (D. O. 12-III-79).

MUJER CASADA Nacionalidad

Decreto: Promulgación de la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer Casada. No podrá afectarla ni la celebración o disolución del matrimonio (art. 1o.); puede conservar la nacionalidad que posee (art. 2o.); a adquirir la nacionalidad del marido (art. 3o.). Ratificación de la convención (art. 4o.); adhesión (art. 5o.); vigencia (art. 6o.); aplicación (art. 7o.); reservas (art. 8o.); denuncia del convenio (art. 9o.); problemas de interpretación (art. 10o.); notificación que haga el secretario general de las Naciones Unidas (art. 11o.) y depósito de la convención en los idiomas chino, español, francés, inglés y ruso (art. 12o.) en el archivo de las Naciones Unidas (D. O. 25-X-79).

NACIONALIDAD

Decreto: Se aprueba la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada, abierta a firma en la ciudad de Nueva York, con fecha veinte de febrero de mil novecientos setenta y siete (D. O. 24-I-79).

NOTARIADO

Convocatoria: A las personas que se crean con derecho a concurrir a la oposición para obtener el nombramiento de notario correspondiente a la Notaría número 45 del Departamento del Distrito Federal, que se encuentra vacante por fallecimiento del titular, presenten su solicitud a efecto de que sustenten el examen que corresponde (D. O. 1o.-VI-79).

NAVEGACIÓN AÉREA (SENEAM)

Acuerdo: Estructuración del órgano desconcentrado denominado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM) con el objeto de que alcance el más alto grado de rendimiento en los servicios que proporciona y conforme a los lineamientos establecidos en la reforma administrativa federal. Se crea una Dirección General con dos unidades (evaluación, organización y métodos) ocho departamentos técnicos (Presupuestos, auditoría, contabilidad, meteorología, ingeniería, tránsito aéreo, telecomunicaciones, normas y procedimientos). Se establecen además cuatro gerencias regionales (México, Monterrey, Mazatlán, Mérida); y catorce oficinas (contrato, facturación, cobranzas, cotizaciones, compras, importaciones, evaluación de personal, nóminas de control, de prestaciones y fianzas, de almacenes, inventarios, seguridad, correspondencia, impresión y conservación de inmuebles) (D. O. 28-V-79).

ORQUESTA FILARMÓNICA

Decreto: Crea la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México, que tendrá por objeto presentar audiciones públicas; y cuyas oficinas quedarán establecidas en el Teatro de la Ciudad de México, el cual servirá para las actuaciones normales del propio conjunto, el que podrá ofrecer asimismo audiciones en otro lugar, cuando así lo acuerde el jefe del Departamento del Distrito Federal (D. O. 18-V-79).

ORIENTACIÓN PROFESIONAL. CONVENIO INTERNACIONAL

Decreto: Promulgación del Convenio sobre Orientación Profesional y la Formación Profesional en el Desarrollo de los Recursos Humanos, adoptado por la Conferencia General de la Organización del Trabajo, el 23 de junio de 1975. Comprende: Políticas y programas; desarrollo de sistemas abiertos, flexibles y complementarios; ámbitos de la orientación e información; ratificaciones formales y obligaciones derivadas de tales ratificaciones (D. O. 23-XI-78).

PERMISOS DE IMPORTACIÓN

Acuerdo: Que exime y sujetan al requisito de permiso previo de importación, que deberá otorgar la Secretaría de Comercio, a las mercancías que se indican, comprendidas en las fracciones arancelarias relativas, de la Tarifa del Impuesto General de Importación (D. O. 28-XII-78, Sección cuarta).

PESAS Y MEDIDAS

Aviso: De conformidad con el artículo 14 de la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas y el artículo 17 de su Reglamento, se hace saber a los propietarios de establecimientos comerciales, industriales, agrícolas y de servicios, la obligación para el año de 1979 de manifestar o verificar sus instrumentos de pesar y medir (D. O. 15-XII-78).

PESCA

Decreto: Se declara como refugio para ballenas grávidas y ballenatos y asimismo se crea como zona de atracción turística marina las aguas interiores de la región denominada Laguna de San Ignacio, en el Estado de

Baja California Sur. Las Secretarías de Marina; de Comunicaciones y Transportes y de Turismo, al igual que el Departamento de Pesca proveerán y vigilarán el cumplimiento de este mandato, en sus respectivas atribuciones (D. O. 16-VII-79).

Acuerdo: Prohíbe el empleo del arte de pesca denominado "miriñaque" frente a las costas de Isla Arena, en el Estado de Campeche y hasta la región denominada Punta del Palmar en el Estado de Yucatán, por inadecuado y por estar poniendo en peligro la conservación de algunas especies (miriñaque es el arte de pescar con luz de malla sumamente reducida) (D. O. 2-VII-79).

Concesión otorgada por el Departamento de Pesca a la empresa Agarmex, S. A., para la explotación de algas marinas de las especies "gelidium y gracilaria", en mantos localizados en la costa occidental de Baja California, así como la industrialización de tales productos marinos, de acuerdo con las especificaciones que se incluyen en la cláusula primera del documento respectivo (D. O. 29-X-79, aclaración en D. O. de fecha 30-X-79).

Acuerdo: Se establecen delegaciones del Departamento de Pesca en cada uno de los Estados de la República y en el Distrito Federal, teniendo como circunscripción cada delegación el territorio de la entidad de que se trate. El titular de cada delegación ejercerá las facultades y atribuciones que corresponden al Departamento en lo que corresponda a las siguientes materias: información y programación; orientación y quejas; promoción pesquera; recursos pesqueros y servicios de apoyo administrativo. Además los titulares estarán encargados de la operación de los centros de acuacultura, viveros, criaderos, granjas y reservas agrícolas; administrarán los recursos financieros que se les asignen; realizarán estudios de mercado; analizarán sistemas de comercialización de los productos pesqueros; propondrán el establecimiento de nuevos canales y sistemas comerciales; formularán programas y proyectos de inversión y operarán centros de capacitación y adiestramiento pesqueros (D. O. 5-XI-79).

PODER JUDICIAL

Decreto: Reforma y adiciona los artículos 40 a 45, 72, 72 bis y 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El artículo 40 para aumentar a trece los juzgados de distrito del Distrito Federal; 41) Competencia de los jueces de distrito en materia penal; 42) Competencia de los jueces de distrito en materia administrativa; 43) Competencia de los jueces de Distrito en materia civil; 45) Competencia de los demás jueces de distrito; 72 Enumeración de los juzgados de distrito del Distrito Federal y de los seis Juzgados de distrito en el Estado de Jalisco; del Juzgado Tercero en el Estado de Baja California Norte; y de los Juzgados Primero y Segundo de distrito en el Estado de Yucatán; 72 bis) Integración de los circuitos adonde se encuentran adscritos los juzgados anteriormente citados; 73 Jurisdicción territorial de los nuevos juzgados de distrito ya aludidos en el artículo 72 (D. O. 29-XII-78).

Acuerdo: Del presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone la publicación de los acuerdos dictados por el tribunal pleno, con motivo de la especialización por materias de los Juzgados de Distrito en el Estado de Jalisco, dictándose las reglas necesarias para la distribución de expedientes en los mecanismos juzgados y la designación de ministros inspectores (D. O. 25-IX-79).

PREMIOS

Decreto: Crea el premio de música y danza denominado "Vida y Movimiento" como reconocimiento a mexicanos de méritos destacados en estas actividades. Constará de dos ramas y se conferirá anualmente por un jurado que integrarán la Secretaría de Educación Pública, Universidad Nacional Autónoma y los directores de Danza y Música del Instituto Nacional de Bellas Artes (D. O. 6-III-79).

PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO

Decreto de Reformas al Artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D. O. 31-XII-79).

PROCURADURÍA FISCAL

Acuerdo: Crea la Subprocuraduría Fiscal Auxiliar denominada "Golfo-Centro" con sede en la ciudad de Puebla, Estado del mismo nombre, y con circunscripción territorial en los Estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz, la cual inicia sus actividades para todos los efectos legales conducentes, el 8 de junio de 1979 (D. O. 6-VI-79).

PRODUCTOS BÁSICOS

Acuerdo: Se crea la Comisión para la elaboración del inventario nacional de productos básicos, como instrumento de información a efecto de que la Secretaría de Comercio proponga o determine las medidas que conforme a las disposiciones legales conducentes, aseguren a la población

del país el abastecimiento en cantidades suficientes y con la oportunidad debida, de los productos básicos (D. O. 29-V-79).

PRODUCTOS QUÍMICO-FARMACÉUTICOS

Reglamento: Para el control de productos químico-farmacéuticos, biológicos, alimenticios, equipos y servicios para animales. Comprende los siguientes capítulos: I. Disposiciones generales; II. Definiciones; III. Control de las empresas y su registro; IV. Responsables; V. Obligaciones profesionales; VI. Registro de productos; VII. Laboratorio de constatación; VIII. Importación y exportación; IX. Publicidad de los productos y empresas; y X. Inspección y procedimientos administrativos (D. O. 12-I-79).

PROMOCIÓN FISCAL

Acuerdo: Se prorrogan los plazos para la presentación de las solicitudes de expedición de los certificados de promoción fiscal (CEPROFI), establecidos en el decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en actividades industriales, hasta el 31 de diciembre de mil novecientos setenta y nueve (D. O. 28-IX-79).

PRONÓSTICOS DEPORTIVOS

Decreto: Modifica los artículos 3o., 4o., 7o. y 11o., del decreto publicado en el Diario Oficial con fecha 14 de febrero de 1978, por el cual se creó el organismo público descentralizado denominado Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública; en lo relacionado con su patrimonio (artículo 3o.); con la nueva constitución el Consejo Directivo (artículo 4o.); para regular la intervención de las Secretarías de Gobernación y Hacienda y Crédito Público (artículo 7o.) y distribución de recursos (artículo 11o.) (D. O. 15-VI-79).

PUERTOS

Acuerdo: Bases y zonas geográficas para la ejecución, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, del programa de dotación de infraestructura de apoyo, a puertos industriales, previstas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y objetivos del programa a realizar. Integración de estos puertos al sistema urbano

nacional para racionalizar la distribución de las actividades económicas y de la población, así como fijar las prioridades geográficas para apoyar las actividades industriales portuarias (D. O. 8-X-79).

RADAR

Reglamento de Tránsito Aéreo: Reglas y Procedimientos de Radar. Utilización del radar secundario SSR y limitaciones en el empleo del radar. Materias que abarca: a) códigos; b) servicios de navegación; c) identificaciones; d) separaciones entre las aeronaves cuando se use video y en ruta; e) ángulos de intersección de la trayectoria de aproximación; f) ajustes de velocidad y g) servicios accesorios (D. O. 31-VIII-79).

RECLUSORIOS

Reglamento: Disposiciones que regirán en los reclusorios del Distrito Federal, cuya organización y funcionamiento deberá tender a conservar y a fortalecer la dignidad humana y a mantener la propia estimación de los internos, propiciando en ellos su superación y el respeto a sí mismos y a los demás. Prohíbe toda forma de violencia física o moral; y por parte del personal, el aceptar o solicitar de dichos internos o terceros, préstamos o dádivas en numerario o en especie, así como destinar áreas específicas de los establecimientos, para distinguirlos o diferenciarlos, mediante acomodos especiales o tratos diferentes. El sistema de reclusorios se integrará con: los reclusorios preventivos; las penitenciarías o reclusorios de ejecución de penas privativas de la libertad; reclusorios para el cumplimiento de arrestos; instituciones abiertas y centro médico para reclusorios. La internación se hará únicamente por resolución judicial o por disposición de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social; en ejecución de tratados o convenios; y para los casos de arresto (D. O. 24-VII-79, Fe de erratas en D. O. de fecha 23-X-79).

RECURSOS BIÓTICOS

Decreto: Crea el Instituto Nacional de Investigaciones sobre recursos bióticos, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, para desarrollar investigaciones, impartir enseñanza y proporcionar servicios que eviten la deformación gradual y constante del medio ambiente, al igual que los trastornos en el equilibrio ecológico, con perjuicio

de la vida humana. Se le faculta para conceder grados y otorgar diplomas, promover y crear agroindustrias que utilicen en forma racional los recursos bióticos regionales. Deberá asesorar también al Ejecutivo Federal, a los ejecutivos locales y municipales, y a todos aquellos organismos públicos cuyas funciones se relacionen con el objeto de Instituto (D. O. 2-III-79).

RECURSOS HUMANOS

Acuerdo: Modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del gobierno federal para integrarla con representantes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (D. O. 24-IX-79).

REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Decreto: Establece las cuotas de los derechos por los servicios que presta la Secretaría de la Reforma Agraria, relativos al registro agrario nacional (documentos, expedición de copias, expedición de constancias y pagos en las oficinas de la Tesorería de la Federación) (D. O. 3-IV-79).

Acuerdo: Se crean de manera desconcentrada las oficinas regionales del Registro Agrario Nacional, cuya competencia será la misma que las delegaciones. Tendrán a su cargo los registros, los cambios, las transmisiones de derechos, las permutas de parcelas; la organización de cooperativas, uniones, sociedades o mutualidades; los fraccionamientos; los títulos de propiedad y el cumplimiento de ejecutorias pronunciadas por tribunal competente (D. O. 9-IV-79).

REGISTRO NACIONAL DE ELECTORES

Convenio celebrado por el director del Registro Nacional de Electores y el gobernador del Estado de Guanajuato, en los términos del artículo 121 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y 82 de la Ley de Procesos Electorales de dicha entidad, para el desarrollo de trabajos preelectorales, tanto en elecciones federales como elecciones de los poderes locales y ayuntamientos, ordinarias y extraordinarias, D. O. 19-V-79).

REGISTRO PÚBLICO DE COMERCIO DISTRITO FEDERAL

Reglamento: Incluye los siguientes capítulos: I. Disposiciones generales; Título segundo. De los Procedimientos (capítulo I. Del sistema;

II. De los documentos sujetos a inscripción; III. De los índices; IV. De las condiciones requeridas para la práctica de las incripciones; V. De la rectificación de los asientos; VI. De la propiedad; VII. Del recurso registral). (D. O. 22-I-79).

REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD

Reglamento: Comprende tres títulos y los siguientes capítulos. Título primero: organización y funcionamiento del Registro (capítulo I. Disposiciones generales; II. Dirección; III. Subdirección; IV. Cuerpo de auxiliares; V. Sección jurídica; VI Sección Administrativa y de control; VII. Sección de oficialía de partes; VIII. Sección de calificación e inscripción; IX. Sección de certificaciones e índices; X. Sección de Boletín, publicaciones y estadística; XI. Sección de implementación técnica; XII. Sección de coordinación de actividades culturales, sociales y de difusión; XIII. Biblioteca y archivo. XIV. Obligaciones del personal en general). Título segundo: Ramos, folios e índices del Registro (capítulo I. Disposiciones generales; II. Folio diario de entradas y trámite; III. Folio de derechos reales; IV; índices). Título tercero: Procedimiento registral (capítulo I Disposiciones generales; II. Registro inmobiliario; III. Registro mobiliario; IV. Registro de personas morales; V. Rectificación de los asientos; VI. Extinción y cancelación de los asientos; VII. Publicidad de las notificaciones y de los términos; VIII. Recursos; y IX. Inmatriculación de muebles (D. O. 17-I-79).

REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Decreto: Reforma los artículos 2o., 4o., 9o. y 11o., del decreto de 6 de noviembre de 1974, por el cual se reestructuró la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Dichos artículos se contraen a las funciones de la Comisión (2o.); a la forma de integración del Consejo de Administración (4o.); a las facultades del director del Consejo (9o.); y a la coordinación de facultades del director del Consejo (9o.); y a la coordinación de la Comisión con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas e INDECO, para delimitar las superficies correspondientes a la regularización de tierras ejidales (D. O. 3-IV-79).

SALARIOS MÍNIMOS

Resolución: Del Consejo de representantes obreros, patronales y del gobierno ante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, fijando

los salarios mínimos generales, para trabajadores del campo y especiales, que regirán durante el año de 1978, en las ochenta y nueve zonas económicas en que ha sido dividida la República para este objeto (D. O. 28-XII-78, Sección segunda) Fe de erratas en D. O. de fecha 8-I-79).

Convocatoria para la elección de los representantes de los trabajadores y los patrones ante las Comisiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos, que fungirán durante el periodo comprendido del veintiséis de junio de mil novecientos setenta y nueve al veinticinco de junio de mil novecientos ochenta y tres. Se establecen las bases para llevar a cabo las convenciones respectivas (D. O. 15-V-79).

Acuerdo: Resolución de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos del área metropolitana del Distrito Federal, otorgando facultades para fijar los correspondientes al año de 1980, tanto los que corresponden a los trabajadores en general, como los trabajadores profesionales y del campo; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 557 y 573, fracción III de la Ley Federal del Trabajo (D. O. 22-X-79).

SALUD

Decreto: Se aprueba el texto de las enmiendas a los artículos 24 y 25 de la constitución de la organización mundial de la salud, firmada en la ciudad de Nueva York con fecha veintidós de junio de mil novecientos cuarenta y seis, y adoptada el diecisiete de mayo de mil novecientos setenta y seis (D. O. 31-I-79).

Decreto: Promulgación de las enmiendas formuladas en relación con los artículos 24 y 25 de la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), firmadas en la ciudad de Nueva York, el 22 de julio de 1946. Dichas enmiendas atañen a la integración del Consejo mediante una distribución geográfica equitativa que haga la Asamblea de la Salud (artículo 24) y la elección de los miembros de dicho Consejo por un periodo de tres años, pudiendo ser reelectos (D. O. 7-V-79).

SANIDAD ANIMAL

Reglamento: Campañas de sanidad animal. Comprende tres capítulos con disposiciones generales; inspección y vigilancia, al igual que la prevención y el tratamiento que debe darse a dichas campañas. Al efecto la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tendrá la dirección y control de las actividades tendientes a combatir plagas y enfermedades epizoóticas o enzoóticas. Para ello realizará estudios, proyectos y programas de combate, mediante campañas de prevención y tratamiento, hasta lograr su erradiccaión (D. O. 15-V-79).

SANIDAD FITOPECUARIA

Reglamento: De la Ley de Sanidad Fitopecuaria, respecto a la movilización de animales y sus productos, así como la inspección y vigilancia de tales actividades, bien cuando se realicen ferias y exposiciones, o se lleven a cabo subastas o cualquier otro evento en el que sea necesaria la concentración de animales. De presentarse en cualquier lugar del país alguna enfermedad que pueda entrañar peligro para la ganadería nacional, se impondrán las medidas necesarias establecidas en la Ley de Sanidad Fitopecuria (artículo 68). En los capítulos respectivos se incluyen normas para la movilización de animales, de productos, subproductos o desechos de origen animal; se establecen con carácter obligatorio las medidas de cuarentena en todo el país; se mantienen programas permanentes de desinfección; imposición para el sacrificio de especies afectadas y eliminación de sus despojos y productos; empresas sujetas a control zoosanitario e inspección en general. Finalmente se organizan los comités regionales y juntas locales de sanidad animal para el control y erradicación de enfermedades y plagas y se le otorgan artibuciones específicas (D. O. 11-VII-79).

Ley: Relación de registro de plaguicidas cuyo uso ha sido otorgado de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Sanidad Fitopecuaria en su capítulo V. Incluye el nombre del producto y los usos a los que se destina, así como los nombres y direcciones de los fabricantes o representantes tratándose de productos extranjeros (D. O. 1o.-VIII-79).

SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS

Decreto: Reforma y adiciona el artículo 2o.; modifica la denominación del capítulo V; el artículo 8o. pasa a ser 9o. bis y se crean los artículos 8o., 29 bis, y 41 bis, del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para establecer una dependencia administrativa más que se denominará Dirección General de Planeación Agroindustrial, modificando al efecto las atribuciones de las coordinaciones generales, fijando funciones para la nueva dependencia y la Dirección General de Planeación Agroindustrial, igualmente de reciente creación (D. O. 23-IV-79).

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Acuerdos: Modificando la estructura administrativa de las Direcciones Generales de Obras Marítimas y de Marina Mercante; con la finalidad de ampliar el desarrollo naval mercante y pesquero del país, aten-

der la infraestructura marítima portuaria; mejorar los servicios que se prestan en los puertos de jurisdicción federal y normar su operación para facilitar el tráfico de la marina mercante (D. O. 14-XII-78).

Acuerdo: Modifica la estructura orgánica de la Dirección General de Aeronáutica Civil dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para quedar integrada con cuatro subdirecciones: General Administrativa, de Transporte Aéreo, de Programación y Desarrollo y General Técnica; con doce departamentos y dos centros (Nacional de Medicina de Aviación e Internacional de Adiestramiento de Aviación) (CENNMA Y CIAAC) (D. O. 24-V-79).

Acuerdo: Se delega en el director de Aeronáutica Civil la facultad de revisar, confirmar, modificar, revocar o nulificar, las resoluciones dictadas por el órgano desconcentrado denominado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM) (D. O. 30-V-79).

Acuerdo: Se delega en el director general de ferrocarriles en operación, la facultad de hacer apercibimientos y notificaciones, así como para imponer sanciones económicas por violaciones a la Ley de Vías Generales de Comunicación, a sus reglamentos y demás disposiciones administrativas en materia de ferrocarriles, independientemente y sin menoscabo a la facultad delegada al subsecretario de la dependencia oficial respectiva (D. O. 19-VII-79).

Acuerdo: Modifica la estructura orgánica de la Dirección General de Adquisiciones a efecto de permitir el uso racionalizado de los recursos humanos, materiales y financieros y constituirse en el órgano que realice una oportuna y adecuada consolidación de las demandas generadas por las diversas dependencias de la susodicha Secretaría (D. O. 19-VII-79).

Acuerdo: Establece la Unidad de Asuntos Internacionales Marítimos, adscrita a la Secretaría de Puertos y Marina Mercante, para el estudio y análisis de los asuntos relacionados con las vías de comunicación por agua, y para el fomento y mejoría de los servicios marítimos y portuarios. Tendrá también funciones de asesoría para todas las dependencias de la referida subsecretaría (D. O. 4-IX-79).

Acuerdo: Autoriza a los capitales de puerto, exceptuando los fronterizos, de la marina mercante, para llevar a cabo las siguientes actividades de auxilio en materia de maniobras y en materia de tarifas (estas últimas a la Dirección General de Tarifas): a) impedir el acceso a la zona federal portuaria cuando esto se solicite; notificar resoluciones; proporcionar información sobre tarifas; practicar diligencias; levantar actuaciones que soliciten las partes en conflicto; representar a la Dirección en las juntas que sean celebradas con asistencia de los delegados de la Comisión Coordinadora de Puertos y las empresas de servicios portuarios; e informar de sus actuaciones a la dirección, remitiéndole la documentación y actas que se levanten (D. O. 11-IX-79).

SECRETARÍA DE COMERCIO

Reglamento: Interior de la Secretaría de Comercio. Comprende los siguientes capítulos: I. Ámbito de competencia y facultades del secretario; II. Funciones de los subsecretarios; III. Funciones del Oficial Mayor; IV. Atribuciones de las unidades administrativas; V. Atribuciones de las delegaciones federales de comercio; VI. Suplencia de los funcionarios de la Secretaría; VII. De la desconcentración administrativa; y VIII. De la Comisión interna de administración y programación (D. O. 23-I-79).

Acuerdo: Se adscriben unidades administrativas y se delegan facultades en los subsecretarios, oficial mayor, directores generales y otros subalternos; en las siguientes dependencias de la Secretaría de Comercio: contraloría y direcciones generales de delegaciones federales, difusión, orientación y planeación; en las Direcciones de Aranceles, Comercio Exterior, Cooperación Económica y negociaciones comerciales internacionales; en las Direcciones de Bienes Muebles, Comercio Interior. Normas, Precios y Protección al consumidor; en las direcciones de Coordinación Comercial, infraestructura y servicios comerciales, productos básicos y servicios de comercio rural; y Direcciones de Administración de personal, asuntos jurídicos programación interna, recursos financieros, recursos materiales y servicios sociales (D. O. 16-V-79).

Delegaciones Federales

Acuerdo: Modifica el artículo 13 que determina la organización y funcionamiento de las delegaciones federales de la Secretaría de Comercio, a efecto de otorgar a los delegados facultades para autorizaciones relativas a promociones formuladas en los términos de los artículos 15 y 17 de la Ley Federal de Protección al Consumidor; así como la revalidación de la inscripción en el padrón de proveedores de la Administración Pública Federal y para representar a la Secretaría, en concursos y subastas que celebren las dependencias o entidades en relación con la adjudicación de pedidos o contratos tendientes a la adquisición de mercancías, materia prima y bienes muebles, o arrendamiento de éstos y de servicios (D. O. 17-VII-79).

Acuerdo: Modifica la organización y funcionamiento de las delegaciones de la secretaría, en Acapulco, Cancún, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas, León, Nuevo Laredo, Piedras Negras, Poza Rica, Reynosa, Taxco y Tuxpan; y les delega las facultades a que se contrae el decreto de fecha 21 de agosto de 1978 (publicación del Diario Oficial) (D. O. 17-IX-79).

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Acuerdo: Se modifica el acuerdo que adscribe orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que a partir del quince de junio de mil novecientos setenta y nueve, la Dirección General de Auditoría Fiscal, dependiente de la Subsecretaría de Inspección Fiscal, quede adscrita a la Subsecretaría de Ingresos, con la competencia que le atribuyen los artículos 57 y 87, en lo conducente, del propio Reglamento (D. O. 14-VI-79).

Acuerdo: Se delegan en el director de operación y jefe del departamento de talleres y transportes de la Secretaría respectiva las facultades necesarias para que puedan comparecer ante las Procuradurías General de la República, del Distrito Federal y de los Estados, cuando ocurran accidentes o se practiquen averiguaciones relacionadas con los vehículos propiedad de la mencionada Secretaría; pudiendo presentar denuncias de hechos, formular querellas, desistir de las mismas o de las reparaciones del daño, así como recibir el importe de éstos que se causen a los propios vehículos (D. O. 17-VIII-79).

Acuerdo: Crea una delegación de la oficialía de partes de la mencionada Secretaría en el domicilio de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con lo que estipulan los artículos 1o. y 169 del Código Fiscal Federal y 281 del Código de Procedimiento Federal, aplicado supletoriamente (D. O. 29-VIII-79).

Acuerdo: Ubicación y circunscripción territorial de las nuevas oficinas federales de hacienda para el cobro de cuotas del Seguro Social en las siguientes regiones del país: Acapulco, Gro.; Culiacán, Sin.: León, Gto.; Mérida, Yuc.; Mexicali, Baja California Norte; Tampico, Tamps.; Torreón, Coah.; Veracruz, Ver. (D. O. 18-X-79).

SECRETARÍA DE MARINA

Oceanografía

Acuerdo: Modifica el artículo primero del acuerdo que creó la Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica, en lo correspondiente a las representaciones, interviniendo además de la propia Secretaría, las de Educación, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial y Departamento de Pesca; la UNAM, Politécnico y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (D. O. 18-V-79).

Acuerdo: por el que se destinan a la Secretaría de Marina los barcos UNJUKU y Alejandro de Humboldt, dedicados a la investigación científica pesquera (D. O. 18-XII-79).

SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Acuerdo: Se adscribe a la Subsecretaría de Fomento Industrial, la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencias de Tecnología; se determina las atribuciones del director general, los subdirectores y los jefes de departamento de análisis técnicos, de evaluación y registro nacional; se establecen sanciones por violación o inobservancia al Reglamento y se fija procedimiento para interposición de recursos administrativos contra las resoluciones dictadas en la materia (D. O. 28-IX-79).

Reglamento: Interior de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Comprende los siguientes capítulos: I. Ámbito de competencia; II. Atribuciones delegables y no delegables del secretario; III. Funciones genéricas de los subsecretarios; IV. Funciones del Oficial Mayor; V. De las direcciones y comisiones. Funciones de los directores; de las direcciones y comisiones de carácter específico; VI. Suplencia de los funcionarios de la Secretaría; VII. De la desconcentración administrativa; VIII. De los titulares de los órganos administrativos desconcentrados; IX. Unidades en el interior de la República; y X. Comisión interna de administración y programación (D. O. 6-II-79) Fe de erratas en D. O. de fecha 8-II-79).

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

Acuerdo: Delega en el Director General de Administración, la facultad de autorizar y firmar toda clase de documentos que acrediten el ejercicio del presupuesto de egresos de la Secretaría, cualquiera que sea su monto. Faculta a subdirectores y secretario particular del Director General de Administración para autorizar pedidos y documentación hasta la cantidad de diez mil pesos; y a los Jefes de departamento para autorizar pedidos y documentos hasta por la cantidad de cinco mil pesos. (D. O. 1o.-III-79).

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

Manual de Organización: Describe la manera en que la Secretaría de la Reforma Agraria está organizada para llevar a cabo las atribuciones que le corresponden de acuerdo con su Reglamento Interior y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Señala las funciones de cada unidad administrativa tomando en cuenta los antecedentes histórico-jurídicos de dicha dependencia del Ejecutivo Federal, a la legislación que le es aplicable; las atribuciones que le corresponden y la estructura orgá-

nica de cada dirección o departamento. Comprende asimismo las funciones de las delegaciones agrarias en las entidades federativas, las de cuerpo consultivo agrario y los servicios generales que se prestan (D. O. 9-VII-79).

Acuerdo: Adscribiendo las unidades administrativas de la mencionada Secretaría al titular, a los subsecretarios y al oficial mayor; correspondiendo al primero la Comisión Interna de Administración y Programación, el Cuerpo Consultivo Agrario, la Dirección de Asuntos Jurídicos, la de Programación, Evaluación, Coordinación Fiduciaria, así como la Difusión y Relaciones Públicas y todas las direcciones delegacionales en la República (D. O. 3-IX-79).

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Acuerdo: Por el cual la Secretaría de Relaciones Exteriores establece una delegación, con sede en el Distrito Federal y ubicada en la delegación Gustavo A. Madero, para expedir y refrendar pasaportes ordinarios; y en general, orientar e informar al público sobre cualquier asunto de la competencia de la propia Secretaría. La Oficialía Mayor tendrá a su cargo el control y vigilancia administrativa de la referida delegación (D. O. 27-VIII-79).

Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Establece bases para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen tanto a las autoridades superiores (secretario y subsecretarios) como a las direcciones en jefe; a las direcciones generales regionales; a las direcciones generales; a las unidades; a las delegaciones y a las comisiones. Todas estas unidades deberán realizar sus actividades en forma programada, con base en las políticas, prioridadse y restricciones, que para el logro de los objetivos y metas de los planes que se elaboren, establezca al secretario del ramo. Para el mejor despacho de los asuntos la Secretaría contará con los órganos administrativos desconcentrados que resulten necesarios, los cuales quedarán jerárquicamente subordinados a las autoridades superiores que corresponda a su materia específica y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso (D. O. 17-X-79).

Acuerdo: Se establece una delegación con sede en el Distrito Federal, ubicada en el área de la Delegación Política Miguel Hidalgo, para desconcentrar las siguientes funciones específicas: Expedir y refrendar pasaportes ordinarios mexicanos; informar sobre las disposiciones vigentes en la materia e informar y orientar al público sobre cualquier asunto de la competencia de la Secretaría. La Oficialía Mayor tendrá a su cargo el control y vigilancia de las labores de esta delegación (D. O. 6-XI-79).

SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

Reglamento interior de la Comisión Internacional de Saneamiento Ambiental. Contiene los siguientes capítulos: I. Ámbito de Competencia y funciones; II. Estructura e integración; III. Funciones del presidente, de las subcomisiones y del secretario técnico; IV. Sesiones ordinarias y extraordinarias; convocatorias, quorum y orden del día; V. Acuerdos aprobados por mayoría de votos (D. O. 1o.-III-79).

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Acuerdo: A efecto de que la oficina de certificaciones del Departamento de Control Registral de la Dirección General de Registro de Asociaciones y Organismos Cooperativos, lleve a cabo en forma expedita el trámite de asuntos de su competencia, se le faculta para expedir copias certificadas de los documentos relativos al registro de asociaciones sindicales y de sus representantes, así como los correspondientes a los organismos cooperativos (D. O. 8-V-79).

Delegaciones

Acuerdo: Se faculta a los delegados federales del trabajo en los diferentes Estados de la República para que dentro del ámbito territorial de su adscripción, intervengan en representación de la Secretaría en aquellos actos que lleven a cabo las autoridades locales en auxilio de las federales; para programar y ordenar las inspecciones de los centros de trabajo y para instaurar procedimientos para la aplicación de sanciones por violaciones a la Ley Federal del Trabajo y a los reglamentos de seguridad e higiene (D. O. 20-IV-79).

Licencias

Acuerdo: Se delega en el jefe del Departamento de Autorizaciones de la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo, la facultad de expedir licencias y autorizaciones de planos de construcción e instalación de generadores; para la transmisión de energía mecánica; de certificados de inspección; de libros de registro de maquinaria y equipo y de libros de generadores de vapor y recipientes sujetos a presión (D. O. 20-IV-79).

SENECTUD

Decreto: Crea el Instituto Nacional de la Senectud, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tendrá por objeto proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana, así como estudiar sus problemas para lograr soluciones adecuadas. Serán invitadas a participar instituciones privadas, cuyas actividades guarden afinidad con estos objetivos (D. O. 22-VIII-79).

SERVICIOS RURALES

Acuerdo: Por el que se establecen las bases; objetivos y acciones para la ejecución por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, del Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados (D. O. 10-XII-79).

SERVICIOS URBANOS

Acuerdo: Por el que se establecen las bases y las zonas geográficas para la ejecución por parte de las Depedencias y Entidades de la Administración Pública Federal, del Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos (D. O. 11-XII-79).

SERVICIO SOCIAL DE ESTUDIANTES

Reglamento: De la Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior. La Comisión tendrá estas atribuciones: I. Aprobar el plan general que deberá presentarse al presidente de la República; II. Proponer planes sectoriales y programas de servicio social; III. Fomentar el aprovechamiento de los estudiantes que tengan que cumplir con su servicio social; IV. Proponer la celebración de convenios de coordinación con instituciones de educación superior; V. Proponer políticas y estrategias; IV. Promover la ejecución coordinada de los programas de las instituciones de educación superior en el ámbito de su competencia; VII. Estimular la participación de los estudiantes; VIII. Integrar los programas y proyectos de servicio social; IX. Solicitar la información necesaria; X. Proponer medidas administrativas para la consecución de sus objetivos; XI. Decidir sobre el establecimiento de los grupos de trabajo y XII. Gestionar ante las autoridades correspondientes la armonización de los programas implantados por los gobiernos estatales y municipales vinculados al servicio social (O. O. 15-V-79).

SEGURO SOCIAL

Decreto: Reforma el título del "Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social", para quedar como sigue: "Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social". Igualmente se reforman varios artículos de dicha legislación en lo que corresponde a tramitación del recurso de inconformidad que establece dicho artículo, estableciendo un nuevo procedimiento ante el secretario general del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Consejo Técnico de dicha institución (D. O. 7-VIII-79).

Decreto: Reforma el artículo 168 de la Ley del Seguro Social para establecer que la pensión por concepto de validez, de vejez o de cesantía en edad avanzada de los trabajadores que se encuentren bajo la protección del Instituto, no podrá ser inferior de un mil seiscientos pesos mensuales y deberá percibirse por los beneficiarios a partir del primero de julio de mil novecientos setenta y nueve con efectos retroactivos. Las pensiones por incapacidad permanente parcial se incrementarán en 50 por ciento de su importe mensual (D. O. 26-XI-79).

SENTENCIAS PENALES

Decreto: Promulgación del Tratado celebrado entre México y Canadá sobre la ejecución de sentencias penales. Comprende: extinción de las penas impuestas a nacionales de ambos países (artículo 2o.); bases bajo las cuales se aplicará el Tratado (artículo 2o.); autoridad que se encargará de ejercer las funciones (artículo 3o.); traslados (artículo 4o.); entrega de los reos (artículo 5o.); jurisdicción del Estado trasladante (artículo 6o.); situación de los reos trasladados (artículo 7o.); extensión del Tratado a otras personas (artículo 8o.); definiciones (artículo 9o.); y canje de instrumentos (artículo 10o.) (D. O. 26-III-79).

SOLIDARIDAD SOCIAL

Decreto: Conforme a los estudios, análisis y conclusiones del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Coordinación General del Plan Nacional de Zondas Deprimidas y Grupos Marginados, el Ejecutivo Federal declara sujetos de los servicios de solidaridad social del mencionado Instituto, para los efectos de la ley de la materia, a los habitantes de las localidades que se señalan en el ámbito de competencia del Patronato del Maguey en los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Querétaro y Tlaxcala. Igual declaración se hace respecto de la zona de trabajo de la

empresa paraestatal denominada "La Forestal", S. C. L., en los Estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; y de las localidades que corresponden al ámbito de competencia del Instituto Nacional Indigenista en los Estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán (D. O. 5-IX-79).

TARIFAS

Acuerdo: Crea en la Dirección General de Tarifas y Servicios Conexos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Subdirección General de Transporte Multimodal, que tendrá a su cargo estudiar, fijar, aprobar en su caso, modificar o cancelar las tarifas y sus reglas de aplicación para los servicios en vías generales de comunicación y sus partes integrantes, medios de transporte que operen en ellas y servicios que se ejecuten en las zonas federales, marítimas y terrestres (D. O. 4-VII-79).

Se autoriza a Ferrocarriles Nacionales de México la tarifa suplementaria general de pasajes por distancias, número I-11, la cual contiene reglas de aplicación relativas a la cancelación, canje y devolución del importe de boletos no usados o utilizados en parte; con fundamento en el artículo 36 fracción XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 3o. 50, 51, 55 y 120 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y 4o. del Código Civil para el Distrito Federal y común para toda la República (D. O. 21-XI-79).

TARIFAS PARA ESTUDIANTES

Circular: A las empresas de servicio público de ferrocarriles, a los concesionarios de transportes de pasajeros de jurisdicción federal y a los permisionarios respectivos, para que apliquen tarifas especiales reducidas en un 50 por ciento de la cuota ordinaria, a los estudiantes que viajen en los periodos de vacaciones aprobados por la Secretaría de Educación Pública y universidades del país (D. O. 18-XII-78).

TARIFAS

Transportación Aérea

Circular: Con fundamento en los artículos 36, fracción XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3o., 49, 50, 51, 70, 120, 330 y relativos de la Ley de Vías Generales de Comunicación se autoriza la aplicación de las nuevas tarifas para el servicio aéreo nacional de pasaje en equipo de reacción 79-1, estructuradas con base en un factor de $111.00 por pasajero en la escala y 1.22 por pasajero-kilómetro, en el recorrido (D. O. 20-XII-78).

Exportación

Decreto: Modificación a la tarifa del impuesto general de exportación en materia de ganado con peso inferior a 125 kilos y sin exceder de 200 kilos (D. O. 31-VIII-79).

Decreto: Modifica la tarifa del impuesto general de exportación, para declarar exentas del mismo a: el ajonjolí; el ixtle de lechugilla (preparado, rastrillado o peinado), desperdicios y/o recortes de lechuguilla y los aparatos de fotocopia por sistema óptico. Esta autorización deriva de las facultades que concede al Ejecutivo Federal el artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República y el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la propia Constitución (D. O. 18-X-79).

TECNOLOGÍA. Derechos

Decreto: Establece la tarifa para el cobro de los derechos relativos al Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, por los diversos servicios que preste, en la recepción, examen y estudio de actos, convenios o contratos; inscripciones; inspección y vigilancia de los actos, convenios o contratos; patentes; marcas; certificados de invención y nombres comerciales (D. O. 18-V-79).

TELECOMUNICACIONES

Acuerdo: Establece la estructura orgánica del Centro de Investigaciones y Desarrollo de Telecomunicaciones, adscrito a la Dirección General de Telecomunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (CIDET) que se encargará de realizar estudios técnicos, económicos y de ingeniería proyectos de desarrollo y supervisión especializada, para el funcionamiento de la red nacional de telecomunicaciones; desarrollar equipos y sistemas así como programas de investigaciones en esta materia (D. O. 20-VIII-79).

Acuerdo: Modifica la integración del Consejo de la Comisión de Telecomunicaciones Vecinales y Rurales, para hacer intervenir en ella al oficial mayor y a los directores generales de Asuntos Jurídicos, Telégra-

fos Nacionales; Planeación; Tarifas, Terminales y Servicios Conexos, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Se establece asimismo que dicha comisión se regirá, en cuanto a su estructura y funcionamiento, por el Manual de Organización específico que se ponga en vigor (D. O. 28-VIII-79).

TELÉFONOS

Acuerdo: El gobierno federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes requisa todos los bienes de la empresa Teléfonos de México, S. A., comprendiendo las vías generales de administración que sirve, los medios que opera, los servicios auxiliares, accesorios y dependientes; entregándose la administración a un representante de la citada Secretaría, siendo los gastos que se ocasionen sufragados por la propia empresa. Se faculta al administrador para continuar utilizando los servicios del personal actual, pudiendo contratar personal distinto en los casos que resulte necesario (D. O. 26-IV-79).

TELEVISIÓN

Reglamento del servicio de televisión por cable. Comprende los siguientes capítulos: I. Disposiciones generales; II. Concesiones; III. Permisos; IV. Instalación; V. Operación; VI. Programación; VII. Inspección y vigilancia; y VIII. Sanciones (D. O. 18-I-79).

TEXTILES

Decreto: Se aprueba el protocolo por el cual se prorroga el acuerdo relativo al comercio internacional de los textiles, hecho en la ciudad de Ginebra, Suiza, el catorce de diciembre de mil novecientos setenta y siete (D. O. 22-I-79).

TIENDAS AEROPUERTOS (DUTY FREE)

Acuerdo: Se autoriza la apertura y operación de establecimientos para expender mercancías extranjeras libres de impuestos en los aeropuertos internacionales de Acapulco, Guadalajara, Puerto Vallarta, Mazatlán, Monterrey y Mérida. Dichas mercancías quedarán sujetas al régimen aduanero de tránsito por el territorio nacional y no cubrirán impuesto de exportación. Los establecimientos serán operados por el Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS) (D. O. 5-III-79).

TIMBRES POSTALES

Decreto: Programa de emisiones de estampillas postales extraordinarias para el año de 1979: a) Centenario del natalicio de Albert Einstein; b) Trajes típicos nacionales; c) Monumentos prehispánicos); d) Centenario de ingreso de México a la Unión Postal Universal; e) Año internacional del niño; f) Centenario de la autorización del correo en la Nueva España; g) Flora y Fauna de México; 50o. aniversario de la autonomía de la Universidad Nacional de México; h) X aniversario de la llegada del hombre a la luna; i) Centenario del natalicio de Emiliano Zapata; j) Juegos mundiales universitarios; k) Centenario de la invención de la bombilla eléctrica; l) 150o. aniversario del fallecimiento de doña Josefa Ortiz de Domínguez; m) Arte y ciencia de México; n) Universidad 79; ñ) Asamblea general de la Unión de Universidad de América Latina (U.D.U.S.L.) (D. O. 1o.-III-79).

Decreto: Se autoriza una emisión extraordinaria de estampillas conmemorativas del centenario de la erección de la ciudad de Hermosillo como capital del Estado de Sonora, con valor de ochenta centavos cada una, para vía de superficie; servirán para el pago de franqueo de toda clase de correspondencia y sin perjuicio de los valores de las estampillas de la emisión ordinaria vigente (D. O. 18-VI-79).

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Decreto: Reforma el artículo 5o., fracción III, párrafo segundo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para incluir como personal de confianza, en la Contaduría Mayor de Hacienda; al contador, sub-contador mayor; directores, subdirectores, jefes de departamento, auditores, asesores y secretarios particulares de los funcionarios mencionados (D. O. 29-XII-78).

Acuerdo: Se delegan facultades en el oficial mayor del Departamento de Pesca para que, sin perjuicio de la intervención del jefe de dicho Departamento, dé por terminados los efectos de los nombramientos de los trabajadores del mismo, cuando resulte procedente esta acción (D. O. 2-VIII-79).

Acuerdo: Otorga un aumento extraordinario al sueldo presupuestal base del personal al servicio del Ejecutivo Federal, de los Poderes Legislativo y Judicial, del Departamento del Distrito Federal y a los haberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, a partir del primero de septiembre, sobre el sueldo presupuestal base de los trabajadores (D. O. 3-IX-79).

Decreto: Faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como al Departamento del Distrito Federal, para que celebren conve-

nios con Aseguradora Hidalgo, S. A., a efecto de incorporar al beneficio del seguro de vida colectivo, a los trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo, que se incluyan en las listas de raya oficiales. Las primeras a cargo de estos trabajadores serán las mismas establecidas para los de base (D. O. 23-X-79).

DECRETO: Que reforma a la Ley Federal de los Ttrabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional (D. O. 31-XII-79).

TRABAJO

Decreto: Se promulga el Convenio sobre Consultas Tripartitas para promover la aplicación de las Normas Internacionales de Trabajo; adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con fecha 21 de junio de 1976. Prevé los procedimientos para celebrar consultas sobre propuestas, respuestas de los gobiernos, recomendaciones, cuestiones que puedan plantearse con respecto a las memorias de la OIT y propuestas de denuncias de convenios ratificados (D. O. 28-XI-78).

Decreto: Promulga el convenio sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales y su funcionamiento en el Desarrollo Económico y Social; adoptado el día 23 de junio de 1975, por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Comprende: Categoría de trabajadores; principios de libertad sindical; adquisición de las agrupaciones de personalidad jurídica; ejercicio de derechos y límites de la legislación nacional (D. O. 4-XII-78).

Decreto: Se promulgan los Estados del Centro Internacional para Empresas Públicas de Países en Desarrollo, adoptados en Ljubijana, República de Yugoslavia, el 4 de marzo de 1976; cuyos objetivos se resumen en: efectuar estudios y proyectos de investigación e intercambio de información sobre los aspectos y funcionamientos de las empresas públicas y el papel que juega este sector en la economía nacional; la forma en que deben contribuir al desarrollo del nuevo orden económico internacional basado en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (D. O. 7-XII-78).

TRANSBORDADORES

Decreto: Se crea un órgano desconcentrado de la administración pública, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que se denominará "Servicio de Transbordadores" y el cual se encargará de operar y conservar los transbordadores de propiedad del gobierno federal, así como su servicios complementarios y conexos; al igual que

deberá programar y proyectar nuevas rutas, adquirir las unidades que se requieran en su operación y recaudar los ingresos derivados de los servicios que presten (D. O. 20-VIII-79).

TRANSITO (DISTRITO FEDERAL)

Acuerdo: Norma la circulación de vehículos y peatones en las vías de circulación denominadas preferenciales (Ejes viales). Prevé el uso de un solo carril de circulación para los vehículos de transporte público de pasajeros; se establecen horarios para la carga y descarga; se prohíbe la circulación de vehículos con itinerario fijo (taxis de transportación colectiva) y reglamenta la utilización del embarque respectivo (D. O. 26-VI-79).

TRANSPORTES

Placas de circulación

Acuerdo: Se fijan las características de las placas metálicas de identificación, calcomanías y tarjetas de circulación de los vehículos de motor y remolques, para el bienio 1980-1981. Las dimensiones de dichas placas serán iguales a las vigentes, con material reflectante y legibilidad nocturna. Asimismo serán iguales las tarjetas de circulación y calcomanías correspondientes a dicho bienio (D. O. 15-X-79).

TRANSPORTE AÉREO

Decreto: Se aprueba el convenio sobre transporte aéreo, que celebraron los gobiernos de México y España con fecha veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y ocho y suscrito en la ciudad de México (D. O. 7-XI-79).

Decreto: Aprueba el acuerdo que modifica y prorroga el convenio sobre transportes aéreos, de fecha quince de agosto de mil novecientos setenta, celebrado entre el gobierno de México y el de Estados Unidos de América; elaborado en la ciudad de México, D. F., con fecha veinte de enero de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 30-I-79).

TRANSPORTE MARITIMO. CONVENIO INTERNACIONAL

Decreto: Aprueba el convenio de transportación marítima, celebrado entre el gobierno de México y el de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; hecho en la ciudad de Moscú el día siete del mes de julio de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 30-I-79).

Decreto: Promulgación del convenio de transporte marítimo celebrado entre el gobierno mexicano y el de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, firmado en la ciudad de Moscú, el día siete de julio de mil novecientos setenta y ocho, que comprende: terminología (artículo 1o.); obligaciones (artículo 2 y 3); servicio portuario (artículo 4o.); tarifas (artículos 5, 6, 7 y 8); tratamiento que se dará a las embarcaciones de ambos países (artículos 8o, 9 y 10); trámites aduanales (artículo 11); documentos generales y de identidad (convenio 1080. I. T.) así como personales (artículo 12 y 13); auxilios (artículo 14); infracciones de los marinos (artículo 15); autoridades (artículos 16 y 17) (O. O. 3-VII-79).

TRANSPORTE MULTIMODAL INTERNACIONAL

Reglamento: Para el Transporte Multimodal internacional mediante el uso de contenedores, de aplicación en los puertos marítimos y terrestres nacionales, terminales interiores, bodegas o cualquiera otras instalaciones en que deban hacerse maniobras de carga y descarga en función de las obras, instalaciones, seguros y tarifas que se impongan. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgará las autorizaciones necesarias y la prestación del servicio se sujetará a los horarios, tarifas y reglas de aplicación que se establzecan. Tanto los contenedores fabricados en el país como los extranjeros importados en forma definitiva en el país, deberán registrarse ante esta misma Secretaría. En capítulos especiales se trata todo lo concerniente a los empresarios, sus obligaciones, los requisitos que deben llenar para efectuar el transporte de contenedores y lo relativo a las maniobras de carga o descarga de mercancías y bienes contenedorizados. Un capítulo más concerniente a las funciones de la Comisión de Transporte Multimodal y a la coordinación administrativa de ésta con las demás autoridades encargadas al transporte (D. O. 6-VII-79)

TRIBUNAL FISCAL

Ley: Reforma el artículo octavo transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para determinar que los nombramientos de los magistrados surtirán efectos por el periodo comprendido entre el primero de enero de mil novecientos setenta y nueve y el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro (D. O. 29-XII-78, Tercera sección

Reglamento de visitas a las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, que lleven a cabo los magistrados visitadores en los términos del Reglamento Interior del propio Tribunal: Las visitas podrán ser ordinarias o extraordinarias, con el objeto de verificar la asistencia del personal, revisar los libros de registro y tarjetas de control, examinar los expedientes que se estime conveniente, comprobar las fechas de las audiencias, solicitar informes sobre el cumplimiento de las ejecutorias pendientes a fin de precisar la fecha de recepción de la sentencia de la justicia federal y para que a la brevedad se emita la resolución que corresponda y se harán asimismo a todo el personal de la Sala, las recomendaciones que se estimen pertinentes encaminadas a mejorar el despacho de los negocios y el funcionamiento de cada Sala Regional (D. O. 2-VIII-79).

TURISMO

Declaratoria: De zona turística nacional de la Bahía de Tenacatitla, municipio La Huerta del Estado de Jalisco, con las medidas y colindancias descritas en el texto de la misma. Se suspenderá el apoyo del sector público de cambiarse el destino de la tierra o de enajenarse total o parcialmente los programas de desarrollo turístico aprobados para dicha zona (D. O. 16-I-79).

Acuerdo: Crea el Comité de Custodios Honorarios de Turismo, para coordinar las labores de todas aquellas personas a las que se otorgue tal designación y cuyas funciones consistan en detectar irregularidades o circunstancias que deterioren o menoscaben nuestros recursos turísticos (D. O. 7-II-79). Fe de erratas en D. O. de fecha 12-II-79).

Decreto: Promulgación del convenio celebrado entre México y Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de México, el día cuatro de mayo de mil novecientos setenta y ocho. Incluye los siguientes capítulos: I. Desarrollo de la infraestructura de la industria turística; II. Facilidades a los turistas de ambos países y simplificación de la documentación que se les exigirá; III. Programas turísticos, culturales y fronterizos (espectáculos y exposiciones); IV. Desarrollo del turismo de terceros países en forma conjunta: V. Capacitación turística a través de la creación de sistemas y métodos para preparar maestros e instructores, para otorgar becas y para formular planes y programas de estudio de escuelas-hoteles; VI. Estadística turística con intercambio de información; VII. Consultas bilaterales y reuniones para tal efecto cada dos años; VIII. Periodo de vigencia (D. O. 17-IV-79).

Acuerdo: Declaratoria de zona de desarrollo turístico nacional, del lugar conocido como Barras de Piaxtla, en el predio la Estancia, perteneciente al municipio de San Ignacio, Estado de Sinaloa, con apoyo del gobierno de la entidad, que ha otorgado las autorizaciones respectivas para la construcción de obras de infraestructura e instalaciones y de conformidad con lo que disponen los artículos 42, fracción II, de la Ley Orgá-

nica de la Administración Pública Federal; 1o., 2o., 6o., y 42, fracción IV, de la Ley Federal de Fomento de Turismo (D. O. 20-IV-79).

Acuerdo: Se declara zona de desarrollo turístico nacional del predio denominado Colonia Grupo Mexicali, municipio de San Luis Río Colorado en el Estado de Sonora, con las colindancias y medidas descritas en el texto de la disposición relativa. Se suspenderá el apoyo público en caso de que se cambie el destino de la tierra destinada al complejo turístico que deberá establecerse de acuerdo con los Programas previstos. Para cualquier cambio de programa deberá solicitarse autorización a la Secretaría de Turismo (D. O. 11-V-79).

Decreto: Acuerdo establecido entre el gobierno mexicano y el gobierno de Japón, sobre cooperación en materia de turismo, firmado en la ciudad de Tokio el día primero de noviembre de 1978. Sobre el particular los dos gobiernos intercambiarán información sobre recursos turísticos, legislación y estadísticas. Facilitarán, en lo posible, la importación de documentos y materiales; el funcionamiento de oficinas promotoras y fomentarán la cooperación entre organizaciones privadas (D. O. 24-V-79).

Declaratoria de zona de desarrollo turístico nacional de la costa de la población denominada Careyes, ubicada en el poblado de la Huerta del Estado de Jalisco. Esta declaratoria quedará insubsistente en el caso de que se cambie el destino de la tierra o se enajene total o parcialmente fuera de los fines previstos en el programa nacional de desarrollo turístico (D. O. 13-VII-79).

Acuerdo: Declaratoria por la que se establece la circunscripción de las regiones de desarrollo turístico para el otorgamiento de estímulos fiscales. Se indica en cada entidad de la República el nombre de los municipios en los que se aplicarán los estímulos fiscales (D. O. 21-V-79).

Acuerdo: Reglas de aplicación para el otorgamiento de estímulos fiscales a la actividad turística. Para determinar el monto de tales estímulos, la inversión beneficiada (que no comprenderá el terreno donde se ubiquen los inmuebles) se integrará por la unidad de alojamiento, el área dedicada a dormitorios, las áreas destinadas a los servicios de los empleados, las áreas para servicios comunes de los huéspedes y las áreas destinadas a los servicios complementarios así como las instalaciones fijadas (D. O. 21-V-79).

Decreto: Se aprueba el Convenio de Turismo celebrado entre México y los Estados Unidos de Norteamérica, suscrito en la ciudad de México, Distrito Federal, el día cuatro de mayo de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 22-XII-78).

Decreto: Se aprueba el acuerdo celebrado entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Japón, sobre cooperación en materia de turismo, firmado en la ciudad de Tokio el día primero de noviembre de mil novecientos setenta y ocho (D. O. 19-I-79).

Acuerdo: Declaratoria de zona de desarrollo turístico nacional de la isla denominada "Huivalai" ubicada en el Estado de Sonora, el cual estará a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de acuerdo con las disposiciones concernientes al desarrollo urbano de la región. Se suspenderá el apoyo del sector público en caso de cambiarse el destino de la tierra, o de enajenación parcial o total fuera de los fines previstos en los programas respectivos de desarrollo impuestos por la Secretaría de Turismo (D. O. 13-VIII-79).

Acuerdo: Declaratoria de zona de desarrollo turístico nacional, relativa a la playa de Mismaloya, perteneciente a la exhacienda de Quimixto, municipalidad de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco. Esta declaratoria quedará insubsistente en caso de cambiarse el destino de la tierra o se enajene total o parcialmente fuera de los fines previstos en los programas de desarrollo dados a conocer a la Secretaría de Turismo (D. O. 17-IX-79).

Declaratoria: De zona de desarrollo turístico nacional que comprende el predio denominado "Agua Azul" ubicado en el municipio de Tumbalá, en el Estado de Chiapas. Esta declaratoria quedará insubsistente en caso de cambiarse el destino de la tierra o se enajene total o parcialmente fuera de los fines previstos en los programas respectivos (D. O. 10-X-79).

Acuerdos: Para efectos del artículo 2o. del decreto que dispone el otorgamiento de estímulos fiscales a la actividad turística y de conformidad con la declaratoria por la que se establece la circunscripción de las regiones de desarrollo turístico, la fecha de iniciación del plazo correspondiente para disfrutar de tales estímulos, se computará desde esta fecha para las regiones de desarrollo turístico prioritario tanto en Acapulco como en la ciudad de Guadalajara (D. O. 15-XI-79).

VACACIONES

Acuerdo Se comunica a las dependencias del Ejecutivo Federal que a la fecha no hayan establecido el sistema de vacaciones escalonadas, que el personal de las mismas disfrutará de un periodo de vacaciones de invierno, que comprenderá del 18 de diciembre al 3 de enero de 1979, debiendo quedar el número de personas necesarias para establecer las guardias que se requieren en el despacho de los asuntos urgentes (D. O. 6-XII-78).

VALOR AGREGADO

Ley: Impuesto sobre el Valor Agregado: Contiene los siguientes capítulos: I. Disposiciones generales; II. De la enajenación; III. De la pres-

tación de servicios; IV. Del uso o goce temporal de bienes; V. De la importación de bienes y servicios. VI. De la exportación de bienes y servicios; VII. De las obligaciones de los contribuyentes; VIII. De las facultades de las autoridades; y IX. De la participación de las entidades federativas (D. O. 29-XII-78, Sección segunda).

Reglamento: De la Ley del Impuesto al Valor Agregado (D. O. 9-XII-79).

VALORES

Acuerdo: Valores aprobados por la Comisión Nacional de Valores para ser objeto de inversión de fondos de ahorro en los términos del artículo 63, fracción III del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, Incluye acciones de Ponderosa Industrial, S. A., Berol, S. A., Banca Cremi, S. A., y Banco Regional del Norte, S. A.; así como obligaciones de Celanese Mexicana, S. A., y Eaton Manufacturera, S. A. (D. O. 9-V-79).

Acuerdo: Acciones industriales y comerciales; de instituciones de crédito, de instituciones de seguros, de instituciones de fianzas; obligaciones de empresas industriales, comerciales y de servicios; bonos; cédulas hipotecarias y otros valores, aprobados por la Comisión Nacional de Valores para inversiones de instituciones de seguros, fianzas y créditos, de conformidad con las disposiciones respectivas de la Ley del Mercado de Valores (2-I-75) y las leyes generales de instituciones de seguros, de fianzas y de crédito y organizaciones auxiliares en sus artículos II, VI c), VII y VIII; 19; 41; 45; 54 y 88 (D. O. 4-VII-79, Fe de erratas en D. O. de fecha 18-IX-79).

Relación: Valores que pueden ser objeto de inversón de fondos de ahorro, en los términos del artículo 63 fracción III del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta: acciones ordinarias del Banco Occidental de México, S. A. y de Mexalit, S. A., así como las obligaciones quirografarias de Empresas Villarreal, S. A., (emisión 1979) (D. O. 16-VIII-79).

Reglamento del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, como dependencia de la Comisión Nacional de Valores. Las atribuciones de los registrados serán: a) efectuar inscripciones, suspensiones, cancelaciones y anotaciones marginales respecto a valores; c) calcular el importe de las cuotas que cause cualquier inscripción; c) autorizar las inscripciones, suspensiones, cancelaciones y anotaciones que obren en los legajos del Registro; d) permitir al público la consulta de legajos y apéndices del Registro; e) elaborar y autorizar copias de las inscripciones y de los datos contenidos en los apéndices, así como certificaciones de no existir asientos de ninguna especie; f) cuidar de la exactitud y concordancia de los documentos y antecedentes, con los asientos y demás anotaciones

hechas; y g) formular y tener actualizada la lista de los valores e intermediarios inscritos. Los demás capítulos comprenden todo lo relativo a los legajos del registro, apéndices, inscripciones, modificaciones y rectificaciones que deban ser hechas por el personal o los registradores; la suspensión y cancelación de las inscripciones y los efectos legales del Registro (D. O. 22-XI-79).

VEHÍCULOS AUTOMOTORES

Acuerdo: Se conceden facultades para internar vehículos motorizados al resto del país, y que procedan de las zonas libres de los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur y secciones territoriales del Estado de Sonora, así como de las franjas fronterizas de la parte norte de la República (D. O. 15-XII-78).

VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN

Instructivo: Para el cumplimiento de los artículos 533 y 536 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, sobre colisión de vehículos en carreteras federales, con motivo del tránsito regular entre vehículos particulares y de servicio público, de estos últimos entre sí y de vehículos de propiedad de la federación y de propiedad estatal. Se especifica el procedimiento que habrá de seguirse en relación con los daños que sufran dichos vehículos (D. O. 5-XI-79).

VIVIENDA

Decreto: Reforma los artículos 1, 2, 5, 7 y 12 a 16 de la Ley que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, para crearle a dicho Instituto un carácter técnico y promocional; modificar sus objetivos; los órganos que lo integran; expresar las entidades que deban auxiliarlo y los recursos de que dispondrá en el futuro (D. O. 29-XII-78).

Decreto: Se autoriza a la Comisión para la regularización de la tenencia de la tierra, formule convenio con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO), para la adquisición de todos los terrenos libres que se localicen dentro de las casas que se han expropiado a favor de la Comisión o que se le hayan entregado por cualquier otro título legal para el cumplimiento de sus objetivos; a fin de que el Instituto, dentro del marco de sus atribuciones, cumpla con lo previsto en los decretos expropiatorios respectivos (D. O. 27-VII-79).

Decreto: Por el que se aprueba el programa Nacional de Vivienda conforme al cual el Gobierno Federal establece el Marco General de Acción en Materia de Vivienda, así como las bases de coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales y con los sectores social y privado (D. O. 7-XII-79).

ZONAS LIBRES

Ecuerdo: Adiciona la lista de mercancías extranjeras que al introducirse en las zonas libres del país, causarán los impuestos de importación fijados en la tarifa del Impuesto General de Importación, conforme reglas establecidas por las Secretaría de Comercio y Hacienda y Crédito Público (D. O. 22-XII-78.

Acuerdos: Sujetan a requisito de permiso previo de importación por por parte de la Secretaría de Comercio a las mercancías que se indican. Este acuerdo sólo tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1979 (D. O. 27-XII-79) Fe de erratas en D. O. de fecha 18-I-79 Aclaración en D. O. de fecha 19-II-79).

Formas CA-1 y CC-1: Para solicitar los beneficios a que se refiere el decreto por el cual se fomenta la creación de centros abastecedores y centros comerciales en la franja fronteriza norte y en zonas libres del país, publicado en D. O. de fecha 20 de octubre de 1978 (D. O. 30-I-79).

Acuerdos: Fija reglas de operación en relación con el decreto por el cual se conceden estímulos y facilidades para el establecimiento, ampliación y operación de centros comerciales en la franja fronteriza norte y en las zonas libres del país, publicado en D. O. de fecha 20-X-78 (D. O. 19-I-79).

SECCIÓN DE JURISPRUDENCIA

CONCLUSIONES DE LA DEFENSA EN EL PROCESO SEGUIDO AL LICENCIADO ALFREDO RÍOS CAMARENA

RAÚL F. CÁRDENAS

C. JUEZ CUARTO DE DISTRITO
DEL DISTRITO FEDERAL
EN MATERIA PENAL.

Partida No. 230/77.

"Actuaremos siempre con base en investigación o denuncias responsables: no por inferencias, delación o chismes. No podemos convertirnos en un país de cínicos." J. L. P.

RAÚL F. CÁRDENAS y ANTONIO ROCHA, en nuestro carácter de defensores del señor Alfredo Ríos Camarena, ante usted con todo respeto comparecemos y decimos:

Por medio del presente escrito y con fundamento en el artículo 315 del Código de Procedimientos Penales, venimos a formular Conclusiones en el proceso seguido a nuestro defenso por el delito previsto en la fracción III, último párrafo, del artículo 386 del Código Penal, en agravio del Gobierno Federal (pág. 259).

Las conclusiones formuladas por el C. Agente del Ministerio Público, en 311 fojas, revelan un tedioso trabajo mecanográfico, pero son poco claras y sobre todo imprecisas; siguen un equivocado sistema contrario a lo previsto en los artículos 292 y 293 del Código Federal de Procedimientos Penales, al transcribir parcialmente determinadas constancias procesales, enumerándolas en las primeras 206 páginas del escrito de referencia, que se repiten, muchas veces, EN FORMA CONTRADICTORIA, en las siguientes 52 páginas, del llamado capítulo de consideraciones, para finalmente, en sólo 30 páginas, hacer equivocadas y erróneas interpretaciones sobre la responsabilidad de nuestro defenso.

Los artículos 292 y 293 del Código Federal de Procedimientos Penales, establecen textualmente lo siguiente:

"ART. 292. El Ministerio Público, al formular sus conclusiones, hará una exposición breve de los hechos y de las circunstancias peculiares

del procesado; propondrá las cuestiones de derecho que se presenten, y citará las leyes, ejecutorias o doctrinas aplicables. Dichas conclusiones deberán precisar si hay o no lugar a acusación".

"ART. 293. En el primer caso de la parte final del artículo anterior, deberá fijar en proposiciones concretas, los hechos punibles que atribuya al acusado, solicitar la aplicación de las sanciones correspondientes, incluyendo la de reparación del daño, cuando proceda, y citar las leyes aplicables al caso. Estas proposiciones deberán contener los elementos constitutivos del delito y las circunstancias que deban tomarse en cuenta para imponer la sanción".

Al apartarse de lo previsto en estos artículos, fruto de una centenaria experiencia nacional, provocó como consecuencia, una absoluta falta de claridad y precisión en dichas conclusiones, dando origen a una auténtica indefensión de Alfredo Ríos Camarena, pues además de haberse abstenido de fijar en proposiciones concretas los hechos punibles atribuidos al acusado, ha pretendido, con evidente violación del artículo 14 Constitucional, que en la especie se haga una analógica aplicación de la fracción III del artículo 386 del Código Penal Federal, a los confusos hechos que relata.

Llegan a tal absurdo dichas conclusiones, que el Agente acusa por hechos que no fueron siquiera objeto de ejercicio de acción penal, ni de preparatoria, ni de formal prisión, como lo son, por ejemplo, los mencionados en las páginas 237 y 241, y que se resumen en las siguientes afirmaciones, que aparecen a fojas 287, en las que se sostiene que se acreditó en autos (falso), que Ríos Camarena recibió del crédito otorgado por el First National Bank of Chicago, $11.500,000.00, más $5.988,384.84 de un contratista, imputación esta última que nada, PERO NADA tiene que ver con este proceso, al que en forma reiterada se refiere, hasta concluir, con estas frases extrañas, en su empeño de fundar una fantasiosa reparación del daño, que no sabe cómo explicar, por cuanto que no existe, en la especie, daño patrimonial alguno, como lo veremos en su oportunidad.

"Finalmente, dice en la pág. 304, deben tomarse en cuenta las condiciones especiales en que se encontraba Ríos Camarena al momento de cometer el delito y que no eran otra cosa que el poder que tenía en sus manos como Representante Legal del Fideicomiso Bahía de Banderas, del cual era Delegado Fiduciario Especial y Director General y que valiéndose de ello no se detuvo en RECIBIR la cantidad de Veintitrés Millones de Pesos que por cierto NO LOGRÓ (por fin, ¿los RECIBIÓ o no los logró?)..., además de Seis Millones que estafó en virtud de su función a contratistas encargados de las obras de construcción de la empresa Nuevo Vallarta, S. A. de C. V."

FALSO, LÓPEZ GÜITRÓN NADA, PERO ABSOLUTAMENTE NADA TUVO QUE VER CON LA EMPRESA NUEVO VALLARTA, DE LA QUE NO FUE CONTRATISTA, en este caso, ni el Juez puede hacer alusión alguna a estas falsedades, por prohibírselo en forma expresa el artículo 19 Constitucional, ya que tales hechos no fueron materia de formal prisión en el proceso, O DE CONTRATOS QUE HUBIERAN CELEBRADO Nuevo Vallarta y López Güitrón.

Como esta falsedad, son incontables las que se repiten en las 311 fojas de las conclusiones, que por razón de mi encargo me he visto obligado a leer y releer, sin que hasta el momento me haya sido posible entender en qué consisten los hechos supuestamente delictuosos que se imputan a mi defenso, QUE NO SE TIPIFICAN, por cierto, en nuestro Código Penal, de ser los que menciona el Agente.

GRAVES OMISIONES

En la pág. 254 de las conclusiones, sostiene el Ministerio Público, "que se encuentran plenamente comprobadas las maquinaciones utilizadas en la operación, con todos y cada uno de los documentos elaborados en la misma, los cuales se firmaron en un solo acto y en un mismo día (14 de marzo de 1974), no obstante que son documentos QUE POR SU NATURALEZA BEBIERON CRONOLÓGICAMENTE CELEBRARSE EN DIFERENTES ACTOS". Falso: la firma de la Escritura de Constitución de Nuevo Vallarta, S. A. de C. V. y el Contrato de Fideicomiso con el Banco Nacional de México, S. A., se llevaron a cabo el día 19 de marzo de 1974, y no el 14, como afirma el C. Agente del Ministerio Público. En esta fecha se firmó el Contrato de Promesa de Venta de Acciones de la Serie "B", ante el Notario Talavera, y el 8 del mismo mes, el Contrato de Apertura de Crédito.

En efecto, la Escritura de Constitución de Nuevo Vallarta, S. A. de C. V., se firmó el 19 de marzo de 1974 (fojas 44 del Tomo IV) y el Contrato de Fideicomiso con el Banco Nacional de México, S. A. (fojas 70 del Tomo IV) se firmó en la misma fecha, el Contrato de Promesa de Venta el 14; necesariamente en actos simultáneos, el de Constitución y Fideicomiso, y antes el de Promesa, por cuanto el Contrato de Constitución de la sociedad Nuevo Vallarta, S. A. de C. V., no podía firmarse sin que se firmara antes el Contrato de Promesa de Compra, requisito indispensable para la entrega del Cheque de Caja expedido por el Banco Nacional de México, S. A., por la cantidad de $ 64.010,000.00, e inmediatamente después del de Constitución, el Contrato de Fideicomiso, para que el Departamento Fiduciario del Banco Nacional de México recibiera las acciones fideicomitidas que se entregaban en garantía del préstamo otorgado por The First National Bank of Chicago a los señores Abelardo

Rodríguez y socios destinado a la compra de las acciones de la serie "B" de Nuevo Vallarta en cumplimiento de lo señalado en la Cláusula Décima del Contrato de Apertura de Crédito.

Por lo que se refiere a este Contrato de Apertura de Crédito, no tenía por qué firmarse en la misma fecha, ya que se requerían una serie de trámites previos, como las instrucciones que se dieron (pág. 44-I) al Banco Nacional de México, S. A., para la expedición de los cheques que aparecen en el Tomo IV, pág. 113, expedidos por el Banco Nacional de México, la aprobación del Contrato de Fideicomiso, etc.

Por eso el Contrato de Apertura de Crédito se firmó con fecha 8 de marzo de 1974, según se desprende del Contrato Modificatorio que obra a fojas 220 y siguientes del Tomo II del proceso respectivo.

Lo que sucede es, que en la denuncia del doctor Martínez Manatou se afirmó, con singular ligereza, que se habían condicionado y convalidado recíprocamente en la misma fecha, cuatro documentos que cronológicamente debieron celebrarse en distintos momentos, por necesidad, a saber: el Contrato de Apertura de Crédito con el Banco de Chicago, el Contrato de Promesa de Compraventa de Acciones, la Escritura Constitutiva de Nuevo Vallarta, S. A. y el Fideicomiso de Garantía, y esta torpe e infundada afirmación, sin analizarse, se ha venido repitiendo desde el autor de formal prisión hasta las conclusiones, afirmación que además de ser falsa, no tiene ningún sentido jurídico. Desde luego, es inexacto que los cuatro contratos se firmaron el 14 de marzo de 1974, según se desprende de las constancias de autos, con las que se acredita, que el Contrato de Apertura de Crédito se firmó el 8 de marzo de 1974, el de Promesa el 14 de marzo, y los restantes el 19 de marzo del mismo año.

DE LAS CONDICIONES

El Ministerio Público en sus conclusiones, en la página 264, manifiesta que es pertinente hacer resaltar el hecho de que en la Cláusula Octava del mismo, se estipuló "que el Contrato de Promesa de Compra debería ser ratificado por el Comité Técnico del Fideicomiso Bahía de Banderas, dentro de un plazo de 90 días, contados a partir del 8 de marzo de 1974, situación jurídica que, desde luego, no se verificó, ya que ni siquiera el referido Comité Técnico tuvo conocimiento de este Contrato, obligación que tenía el hoy acusado Ríos Camarena, de hacerlo del conocimiento de dicho Comité, en su calidad de Delegado Fiduciario Especial y Director General del citado Fideicomiso Bahía de Banderas, hecho que se repite y se insiste, no lo verificó".

Estas afirmaciones son contrarias a las constancias de autos, pues la obligación de obtener la aprobación del Comité Técnico de Bahía de Banderas dentro del término de 90 días, no corresponde a Ríos Camarena, sino a los Acreditados, según aparece del Contrato de Apertura de Crédito; pero en el supuesto de que no se obtuviera la aprobación del Contrato de Promesa de Compra, el First National Bank of Chicago estaba facultado para dar por vencido en forma anticipada su Contrato de Apertura de Crédito y ejercitar las acciones que le otorga el Contrato de Fideicomiso, o sea proceder a la venta de las acciones de la Serie "B", mediante el sistema establecido en el Contrato respectivo, o sea el de remate de las acciones.

SI EL COMITÉ DE BAHÍA DE BANDERAS NO APROBÓ, POR LA CAUSA QUE FUESE, EL CONTRATO DE PROMESA DE COMPRA, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos no tenía ninguna obligación de comprar las acciones en cuestión.

En efecto, en el Contrato de Apertura de Crédito, en la Cláusula Décima, se establece como requisito para otorgar el crédito, "que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, a través de su Delegado Fiduciario Especial, licenciado Alfredo Ríos Camarena, se obligue a adquirir acciones en la Serie "B" en fideicomiso (en su calidad de fiduciario del Fideicomiso de Bahía de Banderas), en el caso que la acreditada incumpla cualquiera de las obligaciones derivadas del presente Contrato.

La obligación de su adqusición, deberá ser por una cantidad que cubra cuando menos la suma principal y accesorios insolutos del presente Contrato, más los impuestos, derechos, gastos y honorarios que deben cubrirse al fiduciario"; sin embargo, en la Cláusula Décima Tercera, OBLIGACIONES DE HACER, se impone a los Acreditados la obligación de entregar al Banco (The First National Bank of Chicago) "una copia auténtica del Acta en la que conste que el Comité Técnico del Fideicomiso de Bahía de Banderas del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, aprobó y ratificó la obligación de comprar las Acciones de la Serie "B" en los términos y condiciones del presente Contrato. Dicha copia del acta se debe entregar al Banco en un plazo que no exceda de 90 días naturales a partir del día 8 de marzo de 1974", y en la Clásula Décima Quinta, VENCIMIENTO ANTICIPADO, en el inciso t)., se establece: "Si el Comité Técnico del Fideicomiso del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos NO RATIFICARE la obligación de adquirir las Acciones de la Serie "B" de Nuevo Vallarta en las condiciones y términos del presente Contrato, dentro del plazo de 90 días naturales contados a partir del día 8 de marzo de 1974, o si dentro del mencionado plazo NO SE LE COMPROBARE AL BANCO A SU ENTERA SATISFACCIÓN LA RATIFICACIÓN".

Es por ello que con toda razón el doctor Martínez Manautou, en el careo que celebró con Alfredo Ríos Camarena con fecha 26 de septiembre de 1976 (pág. 202-I), manifestó en forma expresa, "que el Fideicomiso Bahía de Banderas no había aprobado el Contrato de Promesa de Venta, Y QUE POR LO TANTO EL GOBIERNO DE MÉXICO NO TENÍA

POR QUÉ PAGAR ESE ADEUDO", agregando que le constaba que el cheque de los $ 64.010,000.00, importe de las acciones de la Serie "B", se había entregado a los señores Abelardo Rodríguez y socios con fecha 19 de marzo de 1974, es decir, antes de vencerse el plazo de 90 días a que se ha hecho referencia en el Contrato de Apertura de Crédito.

Resulta, en consecuencia, que el First National Bank of Chicago estuvo de acuerdo, y así lo hizo, en otorgar el crédito a los señores Abelardo Rodríguez y socios, aun cuando el Contrato de Promesa de Compra no se aprobara por el Comité Técnico de Bahía de Banderas. Lo único que impuso a los Acreditados, no al señor Ríos Camarena, porque no intervino en la operación, fue el que obtuvieran copia auténtica de la aprobación del Contrato de Promesa de Compraventa de las Acciones dentro del plazo de 90 días, a partir del día 8 de marzo de 1974.

En el caso de que no se cumpliera esta condición, debía darse por vencido anticipadamente el Contrato de Apertura de Crédito, y de acuerdo con el Fideicomiso, celebrado con el Banco Nacional de México, proceder al remate de las acciones en los términos establecidos en la Cláusula Cuarta del Contrato en cuestión.

Es, por tanto, equivocada la afirmación que hace el Ministerio Público en la pág. 273 de sus conclusiones, en el sentido de que "Ríos Camarena obligó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos a adquirir las acciones de la Serie "B" de Nuevo Vallarta, en caso de incumplimiento por parte de sus titulares, disfrazando su conducta criminosa con la sola mención de un convenio, que ambas series tenían celebrado y que no era otra cosa que el Contrato de Promesa de Compra de Acciones que suscribiera con aquellos, para garantizar el crédito obtenido por Siete y Medio Millones de Dólares del que posteriormente, consumada su acción delictuosa, DISFRUTARÍA SU DIFERENCIA".

Nada más falso y equivocado; como lo reconoció en forma expresa el doctor Martínez Manautou, COMO EL COMITÉ TÉCNICO DEL FIDEICOMISO BAHÍA DE BANDERAS, NO APROBÓ DICHO CONTRATO, NI EL FIDEICOMISO, NI EL BANCO, NI EL GOBIERNO FEDERAL, TIENEN NINGUA OBLIGACIÓN DE COMPRAR LAS ACCIONES DE LA SERIE "B", en la inteligencia que, respecto al Banco, la compra sólo procedería en los términos de la Cláusula Quinta del Contrato de Promesa de Compra, Y ESTO EN EL SUPUESTO DE QUE SE HUBIERA APROBADO POR EL COMITÉ TÉCNICO DE BAHÍA DE BANDERAS.

El First National Bank of Chicago estuvo de acuerdo en entregar las cantidades derivadas del Crédito que concedió a los señores Abelardo Rodríguez y socios, aun cuando el Contrato de Promesa no se hubiera aprobado por el Comité Técnico de Bahía de Banderas y, en consecuencia, la única acción que tiene es la de sacar a remate las acciones de la Serie "B", SALVO QUE EL GOBIERNO ESTÉ DE ACUERDO EN

EJERCER EL DERECHO DE TANTO, que expresamente se le otorgó en la declaración Tercera del Contrato de Constitución de Nuevo Vallarta.

Estamos, pues, en la especie, en presencia de una obligación condicional, consignada en la Cláusula Octava del Contrato de Promesa de Compra.

La obligación es condicional, en los términos del artículo 1938 del Código Civil, cuando su existencia o su resolución dependen de un acontecimiento futuro e incierto; la condición es suspensiva, cuando de su cumplimiento depende la existencia de la obligación.

Este es el caso; las obligaciones señaladas por Ríos Camarena en el Contrato de Promesa de Compra, en los términos de la Cláusula Octava, estaban condicionadas a su aprobación por el Comité Técnico de Bahía de Banderas, y entre tanto, carecían de validez, de otra suerte no tenía sentido que se impusiera como obligación la aprobación del Contrato de Promesa de Compra.

El profesor Rojina Villegas establece que la modalidad en las obligaciones, es un hecho que puede afectarlas en cuanto a su existencia, exigibilidad, sujetos u objetos; es decir, afecta la existencia misma de la obligación por medio de la condición suspensiva o resolutoria, su exigibilidad a través de un término, o bien hacer compleja la naturaleza del vínculo, estableciendo una pluralidad de sujetos en las obligaciones mancomunadas y en las solidarias, o de objetos en las conjuntivas y alternativas. En las obligaciones indivisibles la modalidad recae en la especial naturaleza de la prestación, pues ésta no puede cumplirse en forma parcial, aun cuando lo quisieran así las partes.

La obligación pura y simple, es la que existe y es exigible desde luego, y se constituye entre un sujeto activo y un sujeto pasivo, versando sobre un solo objeto; en cambio, las modalidades alteran la obligación desde diferentes puntos de vista. La forma más radical, dice Rojina Villegas, de afectar a la obligación, es la que atañe a su existencia misma. Esta modalidad se llama condición. La obligación condicional lleva en sí un elemento que impide su existencia, como acontece en condición suspensiva, o que provoca su extinción, como ocurre en la condición resolutoria.

De acuerdo con la doctrina, en cuanto a la condición, es necesario estudiar tres momentos principales: 1o. Antes de que se cumpla la condición. 2o. Una vez que se realiza. 3o. Cuando existe certeza de que ya la condición no podrá efectuarse.

Si es suspensiva, como en la especie, la obligación no nace, y si bien se ha discutido si existe un derecho en germen, como afirman Colin y Capitant, para la mayoría de los autores queda una simple expectativa, situaciones que no se dan en el caso, por cuanto de acuerdo con lo establecido en el Contrato de Apertura de Crédito, quedó convenido que si en el término de 90 días no se aprobaba el Contrato de Promesa de

Compra, se daría por vencido anticipadamente; tratándose de la condición suspensiva, el cumplimiento del hecho o suceso futuro e incierto origina el nacimiento de la relación jurídica, pero con efectos retroactivos; pero si la condición no se da, la obligación no llega a nacer y, en consecuencia, definitivamente el vínculo no obtiene vida jurídica.

Por esta razón, es también inaplicable la pretensión de la Dirección General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de que debía de comunicársele para su autorización, la obligación contraída en el Contrato de Compraventa, pues esa obligación, no pasiva, no había nacido.

En la especie NO SE COMPROMETIÓ EN FORMA ALGUNA, NI AL FIDEICOMISO BAHÍA DE BANDERAS, NI A BANOBRAS, NI AL GOBIERNO, porque estamos en presencia de una condición suspensiva, que impide el nacimiento de la obligación. Si en el término de 90 días, el Comité Técnico del Fideicomiso de Bahía de Banderas aprobaba el Contrato de Promesa de Venta, ninguna responsabilidad recaía en su Delegado Fiduciario, y si no la aprobaba, como aparece que no la aprobó dentro de ese término, la obligación no nació, y no tenía por qué comprar, como lo sostiene con toda razón su Delegado Fiduciario el doctor Martínez Manautou, las acciones de la Serie "B".

Más aún, si a BANOBRAS o al Estado le convenía comprar las Acciones, podía tratarlo con el Fideicomiso, pero sin que tuviera ninguna obligación de llevarlo a cabo.

Alfredo Ríos Camarena actuó con toda prudencia, al imponer como condición para que el Contrato de Promesa de Compra tuviera validez, el que se aprobara por el Comité Técnico del Fideicomiso de Bahía de Banderas, y la obligación para conseguir su aprobación, correspondía, en los términos del inciso h). de la Cláusula Décima Tercera del Contrato de Apertura de Crédito, a los señores Abelardo Rodríguez y socios.

Si el Banco no actuó con eficiencia y presionó a los Acreditados para obtener dicha autorización, no es culpa de Alfredo Ríos Camarena, ni es posible fincar ninguna responsabilidad penal en su contra cuando ni BANOBRAS, ni el Fideicomiso Bahía de Banderas, ni el Estado, tienen ninguna obligación de comprar las Acciones de la Serie "B", aun cuando así lo hayan solicitado el Banco y los acreditados.

Además, ante tanta confusión, con todo respeto nos vemos obligados a presentar una síntesis de las distintas etapas de este proceso, partiendo, lo reiteramos, de lo dispuesto en los artículos 21 y 19 Constitucionales, que ignoró el acusador.

En efecto, el artículo 21 Constitucional dispone que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél, y el 19, que prevé, que todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión.

En jurisprudencia firme, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido la siguiente tesis:

"'ACCIÓN PENAL. Su ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público: de manera que, cuando él no ejerce esa acción, no hay base para el procedimiento: y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercido por el Ministerio Público, importa una violación de las garantías consagradas en el artículo 21 Constitucional".

Tomo VII	— Revueltas Rafael	262
	Téllez Ricardo	1503
Tomo XI	— Hernández Trinidad	187
	Cejas José A.	567
	Carrillo Daniel y coags.	659

JURISPRUDENCIA No. 17 del Apéndice al Tomo CXVIII, pág. 48.

Igualmente, nuestro más Alto Tribunal ha sostenido en forma reiterada, que por mandato constitucional todo proceso se seguirá forzosamente por el delito señalado en aquel auto, que por lo mismo, es el soporte ineludible de toda sentencia.

A tal efecto, me permito referirme a los hechos que sirvieron de base para el ejercicio de la acción penal en contra de mi defenso y coacusados.

Aparece de autos que el señor licenciado Rodolfo Chávez Calvillo, Director General de Averiguaciones Previas, con fecha 13 de junio de 1977 ejerció acción penal en contra de los señores Luis Antonio Camargo García, Santiago Pérez Antolinos, Federico Acosta Sierra, Ricardo Romay Wisbrun, Abelardo Rodríguez Sullivan y Alfredo Ríos Camarena, como presuntos responsables en la comisión de delitos de fraude y responsabilidad oficial.

Según aparece del pliego de consignación, el delito de fraude maquinado había quedado debidamente acreditado, al comprobarse los elementos materiales del hecho delictuoso, de conformidad con el artículo 386 fracción III, último párrafo, del Código Penal Federal, en virtud de que los inculpados, se dice, realizaron una serie de maquinaciones o artificios, que motivaron la obtención ilícita DE DINERO, alcanzando con ello un lucro indebido, con el consiguiente perjuicio patrimonial para el Gobierno Federal.

Se precisaron en el pliego de consignación, los hechos que en opinión del Minsiterio Público configuraron el ilícito por el que se ejerció la acción penal, los cuales se hicieron consistir en que, con fecha 14 de marzo de 1974, en la Notaría No. 50 del Distrito Federal, se otorgó la

Escritura Constitutiva de la sociedad mercantil denominada Nuevo Vallarta, S. A. de C. V. por el licenciado Alfredo Ríos Camarena, en su carácter de Delegado Fiduciario Especial del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., en el Fideicomiso Bahía de Banderas, y los señores Federico Acosta Sierra, Abelardo Rodríguez Sullivan, licenciado Luis Antonio Camargo García y Santiago Pérez Antolinos, cuyo objeto principal fue el fraccionamiento y urbanización de inmuebles, así como el desarrollo turístico de la región, con un capital de $ 128.200,000.00, dividido en 1.282,000 Acciones, con valor nominal de $ 100.00 cada una, emitidas en dos series, la Serie "A" formada por el 50.07% del capital social y la Serie "B" formada por el 49.93%, o sea que las acciones de la Serie "A" tenían un valor de $ 64.190,000.00, y las de la Serie "B" de $ 64.010,000.00; que para cubrir la aportación del capital social de la Serie "B", los señores Camargo, Pérez Antolinos, Acosta Sierra y Rodríguez, celebraron un Contrato de Apertura de Crédito por la cantidad de Siete y Medio Millones de Dólares ($ 93.800,000.00 M.N.) con el The First National Bank of Chicago; que para garantizar su pago puntual, los Acreditados se obligaron a constituir un Fideicomiso de Garantía en favor del Banco, aportando todas y cada una de las acciones de la Serie "B"; que el Banco Nacional de Obras y Servicios, a través de su Delegado Fiduciario Especial, Alfredo Ríos Camarena, se comprometió a adquirir las acciones de la Serie "B" en fideicomiso, en caso de que los accionistas de dicha serie no cumplieran con las obligaciones crediticias, cuyo cumplimiento quedó garantizado con el Contrato de Fideicomiso celebrado con el Banco Nacional de México, S. A.; que en el Contrato de Promesa de Compraventa que celebraron, por una parte el Banco Nacional de Obras y Servicios, S. A., representado por su Delegado Fiduciario, Alfredo Ríos Camarena, y los Acreditados, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos se comprometió a adquirir las acciones de la Serie "B" de Nuevo Vallarta, S. A., en caso de que dichos Acreditados no cumplieran con las obligaciones crediticias, cuyo cumplimiento quedó garantizado con el fideicomiso de referencia, DE ACUERDO CON LA TABLA DE VALORES, QUE PARA TAL EFECTO SE ANEXÓ AL PROPIO CONTRATO, QUE DE ACUERDO CON EL DICTAMEN RENDIDO POR LOS PERITOS DE LA PROCURADURÍA, ESTOS ACTOS CAUSARON UN PERJUICIO QUE ASCENDIÓ A ..... $ 530.526,295.00.

Que la presunta responsabilidad de las personas antes mencionadas y del señor Ricardo Romay Wisbrun, quedó fundada en la intervención de los inculpados para obtener un crédito del First National Bank of Chicago, para constituir una sociedad mercantil denominada Nuevo Vallarta, S. A. de C. V., con el Fideicomiso Bahía de Banderas, a través de su Delegado Fiduciario Especial y Director General, licenciado Alfredo Ríos Camarena; que para garantizar el puntual cumplimiento de tales obligaciones

crediticias, celebraron un Contrato de Fideicomiso de Garantía con el Banco Nacional de México, S. A., respecto de las Acciones de la Serie "B", que tenían un valor de $ 64.010,000.00 y celebraron además un Contrato de Promesa de Compraventa de las mismas Acciones, EN EL QUE EL MENCIONADO LICENCIADO RÍOS CAMARENA, SE COMPROMETIÓ A ADQUIRIRLAS A PRECIOS SUMAMENTE ELEVADOS.

En el pliego de consignación respectivo, aparece que también se ejercitó acción penal, como ya se dijo, por el delito de responsabilidad oficial, a que se refieren las fracciones XXV y XXVII del artículo 18 de la Ley de Responsabilidades, en contra de Alfredo Ríos Camarena y Ricardo Romay, ilícitos que, al decir de la Procuraduría, quedaron acreditados con los mismos elementos que hemos mencionado con anterioridad.

En síntesis, el fraude maquinado por el que ejercitó acción penal el Ministerio Público en contra del señor Alfredo Ríos Camarena y socios, se hizo consistir en que habían constituido ilícitamente y sin autorización de los órganos competentes del Fideicomiso Bahía de Banderas, la empresa denominada Nuevo Vallarta, S. A.; que Alfredo Ríos Camarena había obligado al Fideicomiso Bahía de Banderas, al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y, en su caso, al Gobierno Federal, a adquirir las acciones de la Serie "B", a un precio desproporcionado al valor de dichas acciones, fijado en una tabla de valores, y que esta conducta fraudulenta determinó un lucro indebido en favor de los activos y un daño patrimonial en perjuicio del Estado por la cantidad de $ 530.526,295.00, que los Peritos Contadores de la Procuraduría hicieron cinsistir:

1o. En el importe de la cantidad de $ 7.500,000.00 dólares, obtenidos por los señores Ríos Camarena y socios, que al tipo de cambio vigente en la fecha del dictamen, ascendía a $ 171.750,000.00.

2o. Intereses reclamados por el First National Bank of Chicago, ... $ 30.481,895.00.

3o. Valor de las Acciones, asignado según la Tabla de Compra que se adjuntó al Contrato respectivo, $ 328.294,400.00, *TOTAL:* ..... $ 530.526,295.00.

Por lo que se refiere a los delitos de Responsabilidad Oficial, previstos y sancionados por las fracciones XXV y XXVII del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades, como quiera que al formular conclusiones el Ministerio Público se abstuvo de sostenerla, omitiremos cualquier consideración al respecto, al formularse las de la defensa.

Nos limitaremos, por tanto, a considerar el delito imputado a Ríos Camarena, que es el de fraude maquinado en agravio del Fideicomiso Bahía de Banderas, BANOBRAS o, en todo caso, del Gobierno Federal, por cuanto se dice obligó a BANOBRAS a comprar las acciones de la Serie "B" a un precio desproporcionado, fijado en una tabla de valores que se adjuntó al Contrato respectivo.

Apartándose del pliego de consignación, en el Considerando Segundo, el Juez del proceso manifestó que "de las constancias de autos anteriormente narradas, las que adminiculadas entre sí adquieren el valor probatorio pleno que respectivamente les atribuyen los artículos aplicables del 270 al 290 del Código Federal de Procedimientos Penales, se estima a juicio del que resuelve, que ha quedado acreditado plenamente el cuerpo ilícito de fraude maquinado, al haberse comprobado las constitutivas materiales que lo integran; en efecto, se evidenció (dice el Juez), que el activo en unión de otras personas, mediante engaños al Banco de Chicago y al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., y sin las autorizaciones correspondientes, así como mediante acuerdo previo de los mismos, concatenaron una serie de maquinaciones y artificios, como la concertación del crédito con el Banco extranjero, la firma del Contrato de Apertura de Crédito, la constitución del Fideicomiso de Garantía irrevocable, respecto de las acciones de la Serie "B" de Nuevo Vallarta, S. A. de C. V., y el Contrato de Promesa de Compraventa de Acciones PARA EL CASO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS TITULARES DE LA SERIE "B"; DEBIENDO ADVERTIRSE QUE SIN ÉSTE, NO HUBIERA SIDO POSIBLE LA CREACIÓN DE NUEVO VALLARTA, S. A. de C. V., Y QUE TODO ELLO DIO COMO RESULTADO LÓGICO Y NATURAL, UN PERJUICIO EN CONTRA DEL CITADO BANCO DE CHICAGO Y DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S. A., EN SUS RESPECTIVOS PATRIMONIOS, Y, EN ÚLTIMA INSTANCIA, DICHO PERJUICIO RECAYÓ EN EL PATRIMONIO DEL GOBIERNO FEDERAL, SIENDO EVIDENTE QUE EXISTIÓ EL NEXO CAUSAL REQUERIDO POR EL TIPO, pues el perjuicio, es efecto del engaño y las maquinaciones que llevaron a cabo los infractores para obtener UN LUCRO INDEBIDO; a mayor abundamiento, el ahora procesado Abelardo Rodríguez Sullivan, al deponer en preparatoria ante este tribunal, expuso que al firmarse la Escritura Constitutiva de la empresa Nuevo Vallarta, S. A. de C. V., el licenciado Alfredo Ríos Camarena comentó frente al Notario ante el cual se verificó la firma de la Escritura antes citada, así como ante el secretario del Notario referido y de todas las personas que firmaron la Escritura que "si yo voy a la cárcel, irán ustedes conmigo".

Estos hechos, que sirven de base al Juez de Distrito para sostener la existencia del fraude maquinado, se repiten en el Considerando Cuarto, en el que se hace referencia a la presunta responsabilidad de nuestro defenso, y al respecto, textualmente se expresa lo siguiente: "En consecuencia, de las actuaciones que obran en autos, se encuentran elementos suficientes para presumir la probable responsabilidad del inculpado que se trata, en la comisión del delito de fraude maquinado que se le imputa, pues dado que en los términos en que se concedió la autorización para constituir la sociedad Nuevo Vallarta, S. A., fueron variados al efectuarse

la constitución de la propia sociedad, IMPONIENDO A LOS ACCIONISTAS DE LA SERIE "A", OBLIGACIONES QUE NO LES HABÍA AUTORIZADO AL ASUMIR, MEDIANTE OCULTACIONES, ENGAÑOS Y MAQUINACIONES, AL CONSEJO TÉCNICO, QUE ESTABA FACULTADO PARA APROBAR EN DEFINITIVA LAS CLÁUSULAS Y DECLARACIONES QUE ARTIFICIOSAMENTE SE AGREGARON AL PROYECTO ORIGINAL QUE HABÍA APROBADO ..., DAÑANDO CON ELLO INDEBIDA E ILEGALMENTE EL PATRIMONIO DE BANOBRAS Y OBTENIENDO MEDIANTE ARTIFICIOS Y MAQUINACIONES, EL CRÉDITO QUE LES FUE OTORGADO POR THE FIRST NATIONAL BANK OF CHICAGO. Las constancias anteriores, acreditan la presunta responsabilidad del inculpado Alfredo Ríos Camarena en la comisión del delito antes mencionado, ya que de las mismas se desprende que el activo, mediante engaños al Banco de Chicago y al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y sin las autorizaciones correspondientes, mediante una serie de maquinaciones y artificios, como son la obtención del crédito con el Banco extranjero, la firma del Contrato de Apertura de Crédito, la constitución del fideicomiso de garantía irrevocable y respecto de las acciones Serie "B" de Nuevo Vallarta, y el Contrato de Promesa de Compraventa de Acciones para el caso del incumplimiento de las obligaciones de los miembros de la Serie "B", sin esto no hubiera sido posible la creación de Nuevo Vallarta, S. A. de C. V., y todo ello dio como resultado lógico y natural en contra del referido Banco de Chicago y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., en sus respectivos patrimonios, y en última instancia dicho perjuicio recayó en el patrimonio del Gobierno Federal, siendo evidente que existió el nexo causal y las maquinaciones que llevaron a cabo los infractores para obtener UN LUCRO INDEBIDO.

Finalmente, es pertinente hacer mención, que a juicio del que prevé la presunta responsabilidad en que incurrió el inculpado antes mencionado, en la comisión del delito de fraude maquinado debidamente analizado, se encuentra determinado por los artículos 13 en sus fracciones I, II y III del Código Penal Federal, toda vez que de lo actuado se deduce que dicho inculpado, en unión de sus coacusados Luis Antonio Camargo García, Santiago Pérez Antolinos, Federico Acosta Sierra, Ricardo Romay Wisbrun y Abelardo Rodríguez Sullivan, intervino en la concepción, preparación del delito a que se ha hecho mérito, que además INDUJO Y COMPELIÓ a otros a cometerlo, PRESTANDO EL AUXILIO Y COOPERACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DEL MISMO".

Finalmente, enfatizamos que lo referente a la supuesta entrega de los $ 11.250,000.00 no fue materia del auto de formal prisión. En consecuencia, no puede ser materia de acusación (Art. 19 Constitucional).

Por otra parte, apartándose de lo resuelto en el auto de formal prisión, en sus conclusiones el Ministerio Público sostuvo que el cuerpo del delito

de fraude maquinado ocasionado en el patrimonio del Gobierno quedó acreditado, pues de las constancias de autos aparece probado sin lugar a dudas, los elementos de integrantes del delito de fraude maquinado, pues de ellas aparecen los engaños y maquinaciones que hizo Ríos Camarena PARA OBTENER UN LUCRO INDEBIDO (la fracción III del artículo 386, lo repetimos, se refiere a la entrega por el pasivo de una cosa y no al lucro indebido), por cuanto el citado Alfredo Ríos Camarena buscó a una persona insolvente para la formación de Nuevo Vallarta, el que a su vez buscó a otros insolventes y una vez logrado esto, solicitó autorización para constituir dicha sociedad, de acuerdo con el proyecto de escritura que se adjuntó y que por ello se dio la autorización (negada en la denuncia). Que al constituirse la sociedad, se alteró esencialmente en sus términos la escritura, pues en forma insólita se agregó un capítulo denominado Declaraciones, en cuya cláusula Tercera no se contiene una mera declaración, sino se crea un derecho y se establece una obligación, consistentes éstas, en la autorización a los inversionistas privados de aportar sus acciones en garantía de obligaciones crediticias que contraigan: con autorización además al fiduciario, a transmitir las acciones de Nuevo Vallarta a BANOBRAS, especificándose, como se comprueba también en autos "en los términos del convenio que ambas series tienen celebrado" que no es otra cosa que el contrato de promesa de compra de acciones por el que Ríos Camarena, constituyó la verdadera garantía de crédito de cuya lectura nadie estuvo en posibilidad de comprender su grave alcance y trascendencia para el Estado. No obstante lo anterior, se cambió en el texto original, la Cláusula Octava para introducir en forma artificiosa, la tabla de valores, cuya fijación de precios se establece en forma desorbitada, comprometiendo escandalosamente el patrimonio del Gobierno Federal, tabla de valores arbitraria, según el dictamen de peritos, que no pudo rebatir.

Que el contrato de apertura de crédito, por el cual el First National Bank of Chicago otorgó el crédito, fue por la real y verdadera garantía establecida en el contrato de promesa de compra de las acciones de la Serie "B", cuyo valor resultaba sumamente inferior al crédito otorgado.

Que con los mismos fines de ocultación se elaboró una carta interpretativa que jamás afectó la maniobra ilícita contenida en el contrato.

Sin embargo, al dictarse el auto de formal prisión en contra de los señores Ríos Camarena, Abelardo Rodríguez, Santiago Pérez Antolinos y otros, violando lo dispuesto en el artículo 21 Constitucional que establece, que la persecución de los delitos es función del Ministerio Público, el Juez Cuarto de Distrito del Distrito Federal en Materia Penal amplió indebidamente el ejercicio de la acción penal y decretó también, formal prisión, por el delito de fraude maquinado, cometido en agravio del First National Bank of Chicago, ya que sostuvo que se había engañado a esta institución, para obtener la cantidad de $ 7.500,000.00 de dólares.

El cuerpo del delito ES UNO para todos los participantes en la comisión de un delito, ya que no es posible que existan respecto a la misma actividad, diferentes cuerpos de un mismo y solo delito.

Puede haber o no presunta responsabilidad, o responsabilidad respecto a uno o de varios de los hechos, pero nunca es lógicamente posible, fraccionar lo referente al hecho considerado como delictuoso: hay un solo cuerpo del delito de homicidio, aun cuando sean varios los participantes, no varios cuerpos del delito del mismo homicidio; un solo cuerpo del delito de robo, de un solo fraude, etc., aun cuando la actividad de los participantes, si son varios, sea distinta, pues ello influye sobre la culpabilidad, no sobre el cuerpo del delito que entendemos COMO EL OBJETO DEL TIPO o dicho en otros términos, el complejo de los elementos de la norma prohibitiva descrita en el Código Penal.

En la especie, el Magistrado del Tribunal Unitario del Primer Circuito sostuvo que, por lo que se refiere al fraude maquinado, que se afirmó indebidamente se había cometido en perjuicio del First National Bank of Chicago, no había quedado acreditado, y así lo resolvió al dictar sentencia en el recurso de apelación que interpusieron los señores Santiago Pérez Antolinos, Federico Acosta Sierra, Luis Antonio Camargo y Ricardo Romay; y si bien es cierto que ni nuestro defenso, el señor Alfredo Ríos Camarena, ni el señor Abelardo Rodríguez fueron parte en dicha apelación, como la sentencia se refirió a la comprobación del cuerpo del delito, en relación a este supuesto fraude, los argumentos del Tribunal son válidos al respecto.

En efecto, el Magistrado en forma expresa manifestó al respecto:

"VI. Son substancialmente fundados los agravios que hacen valer los defensores de los inculpados Ricardo Romay Wisbrun, Luis Antonio Camargo García, Federico Acosta Sierra y Santiago Pérez Antolinos en cuanto aducen que al referirse el Juez de Distrito a la comprobación del cuerpo del delito de fraude maquinado, consideró ilegalmente que es sujeto pasivo de la infracción también, al banco extranjero denominado "The First National Bank of Chicago". En efecto, es de estimarse que la aseveración del *a quo* en el sentido, en lo conducente, de que "se ha comprobado que los activos mediante engaños al Banco de Chicago ... concatenaron una serie de maquinaciones y artificios, como ... la firma del Contrato de Apertura de Crédito, lo que dio como resultado lógico y natural un perjuicio en contra del referido Banco de Chicago ... en su respectivo patrimonio", se dice, esa consideración no encuentra apoyo en las constancias de autos, porque, según declaración del licenciado Jaime Felipe Malagón y de Parres, del Bufete Sepúlveda, S. A. (fojas 156 del duplicado del proceso), prestando él asesoría jurídica a la Oficina de Representación de "The First National Bank of Chicago" intervino en la preparación del Contrato de Apertura de Crédito celebrado, por una parte, por los señores Abelardo Rodríguez Sullivan, Luis Antonio

Camargo García, Federico Acosta Sierra y Santiago Pérez Antolinos, como acreditados solidarios, y por la otra, The First National Bank of Chicago, como acreditante, crédito que se obtuvo por la intervención del Ing. Federico Acosta Sierra (fojas 31 y 34 vuelta, del Tomo I), que ascendió a Siete y Medio Millones de Dólares, disponible mediante la entrega de un pagaré suscrito por los acreditados a favor del banco, habiéndose estipulado en dicho documento, que los acreditados pagarían al momento de disposición del crédito, una comisión de cien mil dólares; intereses a una tasa flotante basada en el Mercado Interbancario de Londres; que el crédito debería pagarse en un plazo que vencería el seis de junio de mil novecientos setenta y nueve, mediante cuatro abonos anuales, debiéndose cubrir el primero el seis de junio de mil novecientos setenta y seis; que para garantizar el fiel cumplimiento de las obligaciones contraídas por los acreditados, éstos deberían constituir un fideicomiso irrevocable de garantía a favor del Banco, aportando todas y cada una de las acciones de la Serie "B" de Nuevo Vallarta, S. A. de C. V., las que representaban el 49.93% de su capital social, estableciéndose, mediante un Contrato de Promesa de Compraventa, que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos adquiriría la obligación de comprar las acciones de la Serie "B" al precio y bajo las condiciones señaladas; que él participó en la redacción del fideicomiso y del mencionado contrato de compra venta *para lo cual fue debidamente instruido por el Banco en lo general y en lo especial.* Y en relación con el Contrato de Apertura de Crédito, obran copias del Contrato de Fideicomiso celebrado por los accionistas de la Serie "B" de Nuevo Vallarta con el Banco Nacional de México; del referido Contrato de Promesa de Compraventa de las acciones "B" de Nuevo Vallarta, celebrado, por una parte, por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., fideicomisario en el fideicomiso "Bahía de Banderas", representado por el Delegado Fiduciario Especial licenciado Alfredo Ríos Camarena, quien representaba a los accionistas de la Serie "A". Luego si el Contrato de Apertura de Crédito se elaboró y se redactó por los asesores jurídicos del The First National Bank of Chicago y los documentos y condiciones que en ellos se contienen se fijaron de acuerdo con las instrucciones del Banco y todos los requisitos que exigió se satisfacieron, fuerza es concluir que no está acreditado ningún engaño en tal apertura de crédito, y, por tal razón no se integra el cuerpo del delito de fraude en el que The First National Bank of Chicago tuviera el carácter de sujeto pasivo, siendo válido estimar que las cantidades de dinero de que dispusieron algunos de los acreditados, fue consecuencia de la operación crediticia".

Resulta, en consecuencia, que no existe el delito de fraude maquinado en perjuicio del First National Bank of Chicago por el que se decretó formal prisión en contra de Alfredo Ríos Camarena, SIN QUE POR CIERTO, REITERAMOS, SE HUBIERA EJERCITADO ACCIÓN PENAL POR EL MINISTERIO PÚBLICO EN RELACIÓN A ESTE ILÍCITO.

Independientemente de lo expuesto con anterioridad, aparece plenamente acreditado en autos, que el señor Alfredo Ríos Camarena no tuvo ninguna intervención en la obtención del crédito concedido por el Banco americano a los señores Abelardo Rodríguez y socios, como tampoco tuvo intervención alguna en el Contrato de Fideicomiso suscrito por los señores Acosta Sierra y socios y el Banco Nacional de México, S. A., con fecha 19 de marzo de 1974.

En efecto, de autos aparece (fojas 52-IV) que en el Contrato de Apertura de Crédito que otorgó el First National Bank of Chicago a los señores Abelardo Rodríguez y socios, no aparece que el señor Ríos Camarena hubiera suscrito dicho contrato o intervenido en él.

Tampoco de autos aparece ninguna prueba, en el sentido de que el señor Alfredo Ríos Camarena hubiera participado o gestionado ante los funcionarios de dicha institución de crédito, el otorgamiento del préstamo a que se contrae el documento a que hemos hecho referencia y que obra a fojas 24 del tomo II del expediente en que promovemos.

Más aún, en la Cláusula Décima del Contrato de Apertura de Crédito que, atenta la ampliación de la declaración del señor licenciado Jaime Malagón, abogado del First National Bank of Chicago, fue elaborado personalmente por él, con base en las instrucciones concretas que al efecto la dio el Banco respectivo, se esablece que: El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, a través de su Delegado Fiduciario Especial, licenciado Alfredo Ríos Camarena, deberá obligarse a adquirir las acciones de la Serie "B" en fideicomiso (en su calidad de Delegado del Fideicomiso de Bahía de Banderas) en el caso que la acreditada incumpla con cualquiera de las obligaciones derivadas del presente Contrato. La obligación de adquisición deberá ser por una cantidad que cubra cuando menos la suma principal y accesorios insolutos del presente contrato, más los impuestos, derechos, gastos y honorarios que deban cubrirse al fiduciario.

Sin embargo, este compromiso establecido a cargo de los acreditados, quedó condicionado en el propio Contrato, en la Cláusula Décima Tercera del mismo, "Obligaciones de Hacer", en los siguientes términos en los que impone a los acreditados la obligación (inciso h) "de entregar al Banco una copia auténtica del Acta EN LA QUE CONSTE QUE EL COMITÉ TÉCNICO DEL FIDEICOMISO DE BAHÍA DE BANDERAS DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS APROBÓ Y RATIFICÓ LA OBLIGACIÓN DE COMPRAR LAS ACCIONES DE LA SERIE "B" EN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES DEL PRESENTE CONTRATO. Dicha copia del acta se debe entregar al Banco en un plazo que no exceda de 90 días naturales a partir del día ocho de marzo de 1974".

Más aún, en la Cláusula Décima Quinta, VENCIMIENTO ANTICIPADO, en el inciso t)., se dispone que el Banco podrá dar por vencido anticipadamente el plazo para el pago del crédito abierto: "t). Si el Comité Técnico del Fideicomiso de Bahía de Banderas del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos NO RATIFICARE la obligación de adquirir las acciones de la serie "B" de Nuevo Vallarta, en las condiciones y términos del presente contrato, dentro de un plazo de 90 días naturales contados a partir del día 8 de marzo de 1974, o si dentro del mencionado plazo no se le comprueba al Banco a su entera satisfacción la ratificación".

Resulta, en consecuencia, que independientemente de que el Primer Tribunal Unitario del Primer Circuito estableció que no había quedado comprobado el supuesto fraude en perjuicio del First National Bank of Chicago, resulta que tampoco existe ninguna prueba de que el señor Alfredo Ríos Camarena hubiera intervenido en el Contrato de Apertura de Crédito a que nos hemos referido, que hubiera gestionado ante dicha institución, el que se les concediera a los señores Abelardo Rodríguez y socios los Siete y Medio Millones de Dólares a que se contrae el propio contrato, y lo que es más relevante, que hubiese adquirido compromiso alguno a nombre del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, pues quedó condicionada cualquier obligación, a la aprobación del Comité Técnico del Fideicomiso de Bahía de Banderas del Contrato de Compraventa de Acciones, y el Agente, en sus conclusiones, reconoce que el Comité Técnico de Bahía de Banderas ni reconoció, ni aprobó como lo establece la Cláusula Octava del mismo, dicho Contrato, POR LO QUE LA CONDICIÓN no se cumplió.

Tampoco hay prueba de que el señor Licenciado Ríos Camarena hubiera recibido del First National Bank of Chicago, DIRECTAMENTE, cantidad alguna, ya que todos los cheques que se operaron a través del Banco Nacional de México, de acuerdo con el Contrato con el First National of Chicago, fueron recibidos por los acreditados.

Por otra parte, en la especie, podemos afirmar categóricamente, de acuerdo con las constancias de autos, que Ríos Camarena no pudo tener en forma alguna, el carácter de autor en el fraude maquinado, que se dice se cometió en agravio del Banco americano, ya que, repetimos, el señor Ríos Camarena ni firmó el Contrato de Apertura de Crédito, ni participó en el otorgamiento del crédito que se concedió a los señores Federico Acosta Sierra y socios, ni recibió DIRECTAMENTE DEL CITADO BANCO, a través del Banco Nacional de México, S. A., cantidad alguna, por lo que no puede tampoco ser considerado como cómplice, ya que en la especie, el Tribunal Unitario del Primer Cirtuito resolvió que los señores Luis Antonio Camargo García, Santiago Pérez Antolinos, Federico Acosta Sierra y Ricardo Romay Wisbrun, no habían cometido el ilícito en cuestión, en atención a que el cuerpo del delito que se les

imputó no había quedado acreditado, por cuanto no se había engañado al Banco americano para el otorgamiento del crédito concedido.

Por lo que se refiere al supuesto fraude que según el Juez de la Causa cometió Ríos Camarena en perjuicio del First National Bank of Chicago, en sus conclusiones el Ministerio Público se abstiene de precisar hecho alguno, por lo que en resumen, el fraude maquinado por el que se dictó auto de formal prisión en contra de nuestro defenso, en el que se supone es sujeto pasivo el First National Bank of Chicago, es infundado y procede dictar la absolución de mi defenso:

a) Porque en relación a dicho ilícito, el Ministerio Público no ejercitó acción penal, y por lo tanto el proceso que se ha seguido en su contra es violatorio de las garantías consignadas en los artículos 14 y 21 Constitucionales.

b) Porque atento lo resuelto por el Primer Tribunal Unitario del Primer Circuito, no está comprobado el cuerpo del delito respecto a dicho ilícito.

c) Porque no existe ninguna prueba, en el sentido de nuestro defenso hubiera intervenido a efecto de que el First National Bank of Chicago otorgara el crédito a que se refiere el contrato respectivo, que obra a fojas 52 de este proceso, ni que hubiera recibido cantidad alguna directamente de dicha institución.

d) Porque el Ministerio Público, durante el proceso, no ofreció prueba alguna para acreditar cuál había sido el engaño empleado para que el banco extranjero tuviera una falsa representación de la realidad, ni tampoco cuáles fueron las maniobras y artificios empleados para suscitar esta falsa representación en dicha institución de crédito; y

e) Porque el Ministerio Público no formuló conclusiones acusatorias respecto a este ilícito, por cuanto no ejercitó tampoco acción penal al respecto.

El Ministerio Público ejercitó únicamente acción penal en contra de nuestro defenso, atribuyéndole la comisión del delito de fraude maquinado, en agravio del Fideicomiso Bahía de Banderas, de BANOBRAS o, en todo caso, según aparece en la consignación y del auto de formal prisión, del Gobierno Federal, además, por las razones expresadas y la falta de precisión del Ministerio Público en sus conclusiones, debe absolverse a nuestro defenso de este ilícito.

VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL

El artículo 14 Constitucional establece en su tercer párrafo, que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En la pág. 206 de sus conclusiones, el Ministerio Público establece que el cuerpo del delito de fraude maquinado, previsto y sancionado por el artículo 386 fracción III, último párrafo, del Código Penal Federal, se acredita plenamente en autos, en términos del artículo 168 de la Ley Adjetiva de la Materia, con la configuración de sus elementos constitutivos materiales que son:

a) Que el sujeto activo, por medio de maquinaciones y artificios, engañe a otro; y

b) Que con motivo de ello alcance un lucro indebido.

Ahora bien, ÉSTOS NO SON LOS ELEMENTOS DEL FRAUDE MAQUINADO.

En efecto, la norma en cuestión describe el delito en los siguientes términos: "Cuando el SUJETO PASIVO del delito ENTREGUE LA COSA DE QUE SE TRATA a virtud no sólo de engaño, sino de maquinaciones o artificios que para obtener esa entrega se hayan empleado, la pena señalada en los incisos anteriores, se aumentará con prisión de tres días a dos años".

En consecuencia, los elementos del tipo son:

a) La entrega de una cosa POR EL PASIVO;

b) A virtud no sólo de engaño;

c) Sino de maquinaciones o artificios; y

d) La relación causal entre la entrega de la cosa y el engaño, las maquinaciones o artificios.

Ahora bien, en la especie, la acción penal que se ejercitó, el auto de formal prisión, e inclusive las conclusiones, se refieren no al elemento entrega de la cosa, sino al elemento lucro indebido.

En el fraude genérico se prevén dos hipótesis, la obtención de una cosa o de un lucro indebido; pero en el tipo a que se refiere la fracción III del artículo 386, parte final del Código Penal, sólo se considera una hipótesis, y ésta es, entrega de una cosa POR EL PASIVO, y en la especie, por lo que se refiere al supuesto fraude que se dice se cometió en agravio de BANOBRAS, Ríos Camarena no recibió ninguna cosa, ni de BANOBRAS, ni del Fideicomiso, ni del Estado; si se dice que a través de engaños, maquinaciones o artificios, Ríos Camarena obtuvo un lucro indebido, como se sostiene en la especie, no puede darse la figura del fraude maquinado, ya que se está violando lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional y haciendo una aplicación analógica del tipo, pues si se afirma que Ríos Camarena recibió Once Millones de Pesos de Abelardo Rodríguez y socios, no se integran los elementos del tipo.

El fraude, de lucro indebido, no es compatible con la definición del fraude maquinado, que supone única y exclusivamente LA ENTREGA DE UNA COSA POR EL PASIVO, lo que no acontece en la especie, pues, reiteramos, se ha precisado en todos los actos del juicio, que el supueto fraude atribuido al licenciado Ríos Camarena lo es, porque

éste obtuvo un lucro indebido, derivado de las obligaciones que impuso a BANOBRAS.

Aun cuando no se precisa tampoco, ni en la consignación, ni en la formal prisión, ni en las conclusiones, en qué consiste este lucro indebido, es evidente que en la especie no existe elemento alguno del que se pueda desprender que Ríos Camarena recibió cosa alguna de BANOBRAS, del Fideicomiso de Bahía de Banderas o del Gobierno Federal, para que pudiera sostenerse la existencia del tipo a que se refiere la fracción III, parte final, del artículo 386 del Código Penal.

Más aún, en las conclusiones se afirma que Ríos Camarena OBTUVO, repetimos, no de BANOBRAS o del Fideicomiso, cantidad alguna, sino de Abelardo Rodríguez, Once Millones Quinientos Mil pesos, y del ingeniero López Güitrón, Cinco Millones de Pesos aproximadamente; resulta que, suponiendo sin conceder, que por ello, como se dice, se causó un perjuicio a BANOBRAS, no se dan los elementos del tipo del artículo 386 fracción III del Código Penal, que establece que sólo cuando el sujeto pasivo del delito, entregue la cosa a resultas de engaños, maquinaciones o artificios, SE DA EL TIPO; en la especie, atento lo expresado por el Ministerio Público, no fue BANOBRAS el que entregó los Once Millones Quinientos Mil Pesos y los Cinco Millones de Pesos a Ríos Camarena, sino Abelardo Rodríguez y López Güitrón, LO QUE TAMBIÉN ES FALSO, por lo que de ser cierto lo que dice el Ministerio Público, no estaríamos, en la especie, ante un fraude, y menos maquinado.

Resulta, en consecuencia, que el Minsiterio Público está tratando de que en la especie se aplique analógicamente el artículo 386 fracción III, pues de los hechos que relata no se desprende la posibilidad de que estemos frente a un fraude maquinado, ni siquiera de un fraude genérico, por cuanto no existe ninguna relación causal entre el engaño, el aprovechamiento del error, el lucro indebido y la obtención de la cosa; además, en la especie no existe ningún daño.

Según aparece de las conclusiones, los Acreditados Abelardo Rodríguez y socios, con conocimiento del First National Bank of Chicago, según dice, le entregaron determinadas cantidades de dinero a mi defenso, lo que, por cierto, es falso, para llevar a cabo el negocio; de ser así, no se tipifica ningún fraude, ya que en todo caso estaríamos frente al delito de cohecho, previsto en el artículo 217 fracción I del Código Penal.

VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 19 CONSTITUCIONAL

Por otra parte, es necesario recordar que el artículo 19 Constitucional dispone que todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión, y si el proceso se siguió a Ríos Camarena por el delito de fraude maquinado, por haber obtenido un

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

lucro indebido a resultas de engaño, maquinaciones y artificios, debe decretarse su absolución, por cuanto los hechos que se le imputaron no se acreditaron; obtención del PASIVO de una cosa, mediante engaño, maquinaciones y artificios.

Así, aún en el supuesto, que no se ha precisado, de que Ríos Camarena hubiera obtenido UN LUCRO INDEBIDO, este elemeno no integra el tipo por el que se le procesó y por el que formuló acusación el Ministerio Público, y si el tipo no quedó acreditado, debe necesariamente absolverse.

En el auto de formal prisión se afirma "que es evidente que existió un nexo causal entre las maquinaciones y artificios que llevaron a cabo los infractores para OBTENER UN LUCRO INDEBIDO", no para obtener una cosa, como se define el fraude maquinado en el Código Penal, y no es posible que estos hechos se cambien, por prohibirlo en forma expresa la Constitución.

Las maquinaciones, artificios y engaños a que se refiere el Juez en su auto de formal prisión, se hacen consistir en que sin las autorizaciones correspondientes, se constituyó la empresa denominada Nuevo Vallarta, la obtención del crédito con el Banco extranjero, la firma del Contrato de Apertura de Crédito, la constitución del Fideicomiso de Garantía irrevocable y respecto de las acciones de la Serie "B" de Nuevo Vallarta, el Contrato de Promesa de Compraventa de Acciones para el caso del incumplimiento de las obligaciones de los miembros de la Serie "B", sin lo cual no hubiera sido posible, se dice, la creación de Nuevo Vallarta, S. A. de C. V., maquinaciones y artificios que, al decir del auto de formal prisión, dieron como resultado lógico y natural, un daño en contra del Banco de Chicago y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., en sus respectivos patrimonios, y en última instancia, en el patrimonio del Gobierno Federal, siendo evidente que existió el nexo causal y las maquinaciones que llevaron a cabo los infractores para obtener un lucro indebido.

El Juez de la Causa, en el auto de formal prisión se refiere a maquinaciones y artificios, referencia que supone olvido total de lo que estudió en su Segundo Curso de Derecho Penal, ya que por artificio se entiende máquina o aparato puesto en juego para lograr con más facilidad o perfección, embaucar a la víctima y determinarla a hacer un acto de disposición patrimonial, y que yo sepa, no existe ningún dato en la especie, del que se desprenda que se haya utilizado en el caso aparatos, máquinas, instrumentos para cometer el supuesto fraude; la maquinación es asechanza artificiosa, y en la especie el Juez la hace consistir en la obtención del crédito con el Banco extranjero, actividad ajena a mi defenso, como lo es la firma del Contrato de Apertura de Crédito, que no fue hecha por Alfredo Ríos Camarena, ni tampoco en la constitución del Fideicomiso de Garantía irrevocable, en la que no tuvo intervención alguna Alfredo Ríos Camarena; en cambio, sí intervino en actos inocuos, que no paran ningún perjuicio ni al Fideicomiso Bahía de Banderas, ni al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., ni al Gobierno Federal, actos que consistieron:

a) En la firma del Contrato de Constitución de la empresa Nuevo Vallarta, S. A. de C. V.; y

b) En la firma del Contrato de Promesa de Compraventa de Acciones de la Serie "B".

Don Mariano Jiménez Huerta, en la pág. 135 del Tomo Cuarto de su Derecho Penal Mexicano, manifiesta que "la forma más densa de manifestarse la conducta ejecutiva del delito en examen, es aquella que se exterioriza en una falsa apariencia externa simuladora o disimuladora de la realidad, en una *mise en scène* destinada a corroborar los hechos falsamente afirmados", y agrega, "las maquinaciones o artificios empleados PARA OBTENER LA ENTREGA DE LA COSA a que hace mención el párrafo último del artículo 386 del Código Penal, han de tener la suficiente corporeidad, visualidad o tangibilidad para impresionar la mente y los sentidos e ılusoriamente hace aparecer la mentira como constatada realidad o, de otra manera dicho, para engendrar en la mente del sujeto pasivo de la conducta, una alteración de la verdad que devenga en presupuesto erróneo DE LA DETERMINACIÓN DE SU VOLUNTAD o motivación viciada de la misma. Empero, no existe maquinación o artificio en las simples palabras por fascinantes o sugestivas que fueren; preciso es que vayan acompañadas previa, simultánea o sucesivamente por algún hecho material y corpóreo que dé apariencia de realidad a la mendaz afirmación. Ya Carrera expresó "que para que exista artificio no basta el solo discurso aunque fuere elocuente, meditado y persuasivo; necesítase, además, que se ejecute algo que compruebe las afirmaciones falsas". Y dado el sistema de nuestro Código, en el que claramente se distingue entre simple y engaño (párrafo primero del artículo 386) y maquinaciones y artificios (párrafo último del mismo artículo) para conectar a uno y otros diversas consecuencias penales, la conducta fraudulenta artificiosamente maquinada exige conceptualmente la puesta en juego de trucos o tinglados de evidente percepción corpórea".

En confirmación de lo anterior, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado, entre otras, la siguiente tesis:

> "FRAUDE, MAQUINACIONES O ARTIFICIOS EN EL. CONCEPTO. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA). Las maquinaciones o artificios a que se refiere el artículo 369 del Código de Defensa Social del Estado de Chihuahua, sólo pueden darse cuando para lograr el engaño el sujeto activo del delito se vale de medios materiales, exteriores y tangibles, que inducen con mayor facilidad a la víctima a caer en la versión falaz que se trata de presentar como verdadera".

Amparo directo 5707/68. Concepción Nevárez de Aguirre. 17 de julio de 1969. Mayoría de 3 votos. Ponente: Mario G. Rebolledo F. Semanario Judicial de la Federación. Séptima época. Vol. 7, pág. 57.

CUERPO DEL DELITO

Los propietarios de los Siete Millones Quinientos Mil Dólares, concedidos por el First National Bank of Chicago, en términos del Contrato de Apertura de Crédito celebrado el 8 de marzo de 1974, lo fueron los señores Rodríguez, Camargo y socios, y si ellos dispusieron con conocimiento o sin conocimiento del Banco, de su propio dinero para un fin ilícito, el cohecho, a que alude el Ministerio Público, pues los hechos que expone lo configuran, los hace aparecer a ellos, y no a BANOBRAS, como sujetos pasivos; además, no existe, ni puede existir, nexo causal entre la conducta que se atribuye a Ríos Camarena y el Fideicomiso Bahía de Banderas.

Nos referimos con anterioridad al cuerpo del delito, y manifestamos que en los términos del artículo 14 Constitucional, en relación al 386 fracción III del Código Penal Federal, no estaba acreditado, ni podía estarlo en la especie, pero conviene referirnos a los argumentos, tal como aparecen razonados en las páginas 250 a la 259 de sus conclusiones, por el Ministerio Público que empieza, por cierto, por esta desconcertante afirmación: "que del conjunto de estos criterios, la relación de causa efecto quedó plenamente definido, por un lado la obtención del lucro proveniente del crédito del First (que olvida el Agente que éste se concedió a Rodríguez y socios), del cual se entregaron diversas cantidades AL PASIVO (Alfredo Ríos Camarena) (increíble), el cual se determinó por los engaños, maquinaciones y artificios empleados, y por otro, el daño patrimonial causado al Fideicomiso".

Del daño hemos de ocuparnos con posterioridad; veamos ahora el engaño, que se hace consistir en la celebración de los cuatro contratos sin conocimiento del Comité Técnico de Bahía de Banderas.

Sin embargo, el propio Agente del Ministerio Público, en la página 270 de sus conclusiones, sostiene "que dicho acusado en su calidad de Delegado Fiduciario Especial y Director General del Fideicomiso Bahía de Banderas, con el cargo que le fue confiado, CON AMPLIAS FACULTADES por el Consejo de Administración del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, según se encontró acreditado en autos, Y APROVECHANDO EL PODER otorgado para actos de dominio, se valió de la idea de crear una empresa mixta, con aportación de la iniciativa privada, y buscó un amigo suyo de absoluta insolvencia, para coasociarse en la formación de una empresa Nuevo Vallarta; que después Camargo

invitó a otros insolventes, según está acreditado en autos, y con ellos formó la empresa Nuevo Vallarta".

Por cierto, sobre la conveniencia de organizar la empresa Nuevo Vallarta, se trató en la Sexta, Séptima, Octava y Novena Reuniones del Comité Técnico de Bahía de Banderas, y en la Décima y Onceava, ya constituida, según aparece de las distintas actas agregadas en el Tomo VI, páginas 293 a 760, de mayo de 1972, octubre de 1972, enero de 1973, en las que se llegó a la conclusión de que para desarrollar el programa Nuevo Vallarta, era indispensable crear una empresa y solicitar la intervención de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, conforme a la propuesta hecha por Abelardo Rodríguez, por sí y en representación de otras personas.

Por otra parte, es cierto que Alfredo Ríos Camarena, en su carácter de Delegado Fiduciario de Bahía de Banderas, tenía las más amplias facultades, incluso las de dominio, para actuar en nombre y representación del Fideicomiso y, en consecuencia, la facultad discrecional de someter a la aprobación del Comité Técnico determinados asuntos, y otros resolverlos por sí, de acuerdo con sus amplias facultades.

Respecto a la formación de Nuevo Vallarta, a la que se aludió en numerosas reuniones, según afirmamos, del Comité Técnico, vale la pena que sigamos la declaración del extrañamente protegido Abelardo Rodríguez, el cual fue presentado con el solo objeto de infamar, contra la verdad, según veremos, a Ríos Camarena, pero libre, quizá porque no se le dio importancia, para declarar la verdad en otros aspectos que no le interesaban a la Procuraduría, "manifestó, que a mediados de 1972 conoció a Luis Antonio Camargo García, quien le indicó que un amigo suyo, Mario Escurdia, le había propuesto un negocio de un desarrollo turístico y que le sugería que invirtieran en el mismo, él o su señora madre; que en principio les interesó el negocio, por lo que se entrevistó con el licenciado Martínez de Escobar, para que le diera forma a la sociedad (en 27 de julio de 1973 se aprobó la constitución de Nuevo Vallarta); se buscó inversionistas en México y en el extranjero, pero que no obtuvo resultado y decidió retirarse del negocio, pero que Luis Antonio Camargo no lo dejaba en paz; que unos meses después el licenciado Santiago Pérez Antolinos, que se quedó al frente del despacho del licenciado Martínez de Escobar que murió, le llamó para decirle que había una persona que estaba dispuesta a invertir, Federico Acosta Sierra, pero que éste no tuvo fondos; que en eso el First National Bank de Chicago se interesó por el negocio, por lo que sostuvieron plácticas con ellos y al mismo tiempo coordinados con Ríos Camarena.

Éste, sin embargo, no se entrevistó con los funcionarios del Banco, ni firmó el Contrato, pero es indudable que cuidó por los intereses del Fideicomiso, según veremos, pues no aceptó lisa y llanamente celebrar el contrato de Promesa de Compra a que se alude en la Cláusula Décima

del Contrato de Apertura de Crédito, sino que lo sometió a una condición suspensiva.

Por otra parte, y esto lo soslaya el Ministerio Público, la constitución de la empresa Nuevo Vallarta se aprobó por la Secretaría de Hacienda, por la Presidencia de la República, lo que se reconoce también en la denuncia y se acredita con los numerosos documentos que obran en autos.

Así resulta, que la Constitución de Nuevo Vallarta se aprobó por el Comité Técnico de Bahía de Banderas, bajo el supuesto que la familia Rodríguez aportaría la parte de la iniciativa privada; después al retirarse del negocio, se presentaron nuevas situaciones.

El señor Ríos Camarena sometió a aprobación lo referente a la constitución de la empresa (Novena Reunión del Comité Técnico), y de acuerdo con sus amplísimas facultades, tomó las decisiones necesarias para llevar adelante la formación de la sociedad. ¿En dónde está el engaño, si actuó conforme a sus facultades? ¿Qué es el engaño? Engañar, según la doctrina, es suscitar en el pasivo una falsa representación de la realidad, para provocar en él un eror que lo lleve a entregar, al activo, una cosa o concederle un beneficio indebido.

En estas condiciones, es técnicamente imposible referirse en la especie, a engaño, pues la aprobación de la constitución de Nuevo Vallarta fue muy anterior a la celebración del Contrato de Apertura de Crédito, el Contrato de Promesa de Venta y la celebración del Fideicomiso con el Banco Nacional de México, en virtud de que el capital de la iniciativa privada no iba a ser desembolsado por ellos, como se pensó en un principio, sino que era el resultado de un crédito que se les concedía.

La intención de Ríos Camarena, reiteradamente repetido en las distintas reuniones del Comité Técnico de Bahía de Banderas, fue el llevar a cabo un negocio en beneficio de la región, y así fue, pues el importe de los $ 64.010,000.00, valor de las Acciones de la Serie "B", se depositaron íntegramente en el Banco del Atlántico, según consta en autos (pág. 187 del Tomo VII), y la diferencia con los 93 Millones de Pesos quedó justificado en autos con el cuadro que obra a fojas 164 del Tomo VI, y con el informe del First National Bank (pág. 277 del mismo tomo); por otra parte, quedó comprobado el pago de impuestos a que se refiere el cuadro mencionado y al que alude también el señor Luis Antonio Camargo en el escrito que presentó y que obra a fojas 289 del Tomo XI, cuadro que adjuntó a dicho escrito.

El pago de impuestos se acreditó con recibos oficiales (pág. 165 a 171 del Tomo VI); los comprobantes del pago al Banco Nacional de México obran en el Tomo I, pág. 118 y siguientes, como están también comprobados en autos el pago por diferencia de cambios; el importe, por concepto de apertura de crédito y de intereses anticipados, quedando, según se desprende del cuadro de referencia, un remanente de $ 8.631,662.00, no $ 11.250,000.00 como falsamente afirmó Abelardo Rodríguez.

Estos ocho millones de pesos, según el cuadro respectivo, se aplicaron a recuperación de los gastos de organización de la empresa (dos años) y al *finder fee,* que responde, aun cuando después lo negó, a lo manifestado en un principio por el señor Camargo García, de que él había tomado, y este acto es absolutamente lícito, Tres Millones de Pesos para compensarse de los gastos que había efectuado, y que una cantidad similar tomó Abelardo Rodríguez, el que además cubrió honorarios por su intervención en el negocio, a un primo suyo, según declaró Santiago Pérez Antolinos.

El negocio Nuevo Vallarta FUNCIONÓ NORMALMENTE de marzo de 1974 a junio de 1976, con las dificultades propias de ese periodo, en el que todos fuimos actores y víctimas, y además ha seguido funcionando con éxito.

Esto se acredita con el informe rendido por Servicios Actuariales, S. A., en el que se destaca la importancia del negocio al 31 de octubre de 1976 (pág. 6, Tomo X), y además se confirma con el informe y los balances ratificados por Jaime Soto Mayo y Ramírez Soto, estos documentos obran en la pág. 209 a la 234 del Tomo X.

En el documento que obra a fojas 209, se establece que al constituirse la sociedad, tenía un capital contable de 128 Millones de Pesos, por lo que las acciones tenían un valor nominal de $ 100.00; que al 31 de diciembre de 1976 el capital contable había disminuido a $ 114.470,570.00, es decir que las acciones valían $ 89.20, o en otros términos, que su valor nominal había disminuido $ 10.80, y que al 20 de junio de 1978, cuando ya no estaba ninguno de los coacusados en el negocio, y éste era dirigido desde 1976 por el doctor Martínez Manautou, el valor en libros era de $ 104.204,510.00, por lo que cada acción valía $ 81.28.

No aparece de este informe que se haya hecho ninguna revaluación, pues de haberse llevado a cabo, la situación sería bastante más favorable.

Las auditorías que obran en el Tomo X, ponen de manifiesto la situación favorable del negocio, que durante la gestión de Luis Antonio Camargo no logró todo el éxito que debió haber alcanzado, entre otros motivos, por los expresados en la carta de solicitud de crédito dirigida a Fonatur, que obra a fojas 19 del Tomo IX, y en la que se manifiesta que los accionistas de la Serie "A" habían quedado obligados a realizar determinadas obras en beneficio no sólo de Nueva Vallarta, sino de Bahía de Banderas, entre otras, escolleras, dragado, protección del estero, caminos de acceso, puentes, y que la Serie "B" debía procurar la viabilidad interna del fraccionamiento, llevar a cabo servicios urbanos, luz, teléfonos, etc.

Como los accionistas de la Serie "A" no habían podido, por falta de efectivo, llevar a cabo las obras convenidas se solicitó el crédito hasta por 40 Millones de Pesos, solicitud que se confirma con el oficio de Fonatur de 10 de Noviembre de 1976 (pág. 11) y del Convenio de Am-

pliación de Crédito, autorizado por la Secretaría de Hacienda, crédito puente que obra a fojas 13, y oficio del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, en que por instrucciones del licenciado De la Madrid, se ordena se conceda el crédito, todos estos del Tomo IX.

En efecto, la Comisión Nacional de Caminos, que se había comprometido a realizar los puentes y los caminos de acceso, según aparece en el Tomo VII, pág. 165 a 172, no pudo realizarlos, y estos trabajos tuvo que llevarlos a cabo Nuevo Vallarta; Nacional Hotelera no construyó el hotel a que se había obligado, según aparece a fojas 205 del Tomo VIII.

En estas condiciones, no es posible sostener, salvo ignorancia extrema, QUE A RESULTAS DEL ENGAÑO AL COMITÉ TÉCNICO, ÉSTE celebró los Contratos de marzo de 1974, ya que está plenamente acreditado que unos fueron celebrados por Rodríguez y socios, y otros por éstos y Ríos Camarena, en función a las amplísimas facultades que tenía, y en la ejecución de la autorización que se dio para constituir la sociedad; no hubo, por tanto, engaño y menos al Comité Técnico, QUE NO EJECUTÓ ACTO ALGUNO COMO RESULTADO DE UN SUPUESTO E IMPOSIBLE ENGAÑO.

El engaño no puede consistir en ocultación, que no se dio por cierto, ya que todos los Contratos obraban en las oficinas del Fideicomiso Bahía de Banderas, en la Secretaría de Hacienda, que nombró Comisario al señor Mendiolea, según aparece del oficio agregado a fojas 87 del Tomo VIII, y de los informes de los trabajos realizados que obran en el mismo Tomo, a fojas 87.

¿Estaremos frente al aprovechamiento de un error? Desde luego en este supuesto no existiría fraude maquinado, pero cómo explicar este aprovechamiento, si la sociedad se organizó en marzo de 1974, Y NO LA FORMÓ EL COMITÉ, NI CONCURRIERON SUS MIEMBROS A FIRMAR EL ACTA DE CONSTITUCIÓN DE LA EMPRESA, sino que fue Ríos Camarena, amparado en sus amplísimas facultades, según aparece de la misma escritura, quien la firmó.

En la especie no puede darse ni engaño ni aprovechamiento de error, por cuanto no existe nexo causal, entre el Comité Técnico y la entrega de cosa alguna o la obtención de un beneficio indebido. En la pág. 249, el Ministerio Público hace consistir el engaño en que Ríos Camarena obtuvo la aprobación del Comité Técnico del fideicomiso, engañando a sus miembros, a quienes exhibió un proyecto de escritura constitutiva de la empresa, inocuo y distinto a la escritura pública que se otorgó. Esta escritura se ocultó al Comité Técnico, así como el contrato de promesa de compra de las acciones, así como se ocultó a otras autoridades.

El contrato de Constitución de Nuevo Vallarta, se redactó por Somex y no por el licenciado Mayo, como se le hizo declarar. La aprobación para constituir la empresa Nuevo Vallarta, se hizo en la Junta del Comité Técnico IX, en junio de 1973, cuando no se tenía dato alguno sobre el

cambio de condiciones y menos aún que intervendría un Banco, nacional o extranjero, para prestar a los particulares las sumas necesarias para adquirir las acciones de la Serie "B"; esto ocurrió hasta marzo de 1974, y así nos preguntamos, ¿cómo podía engañar Ríos Camarena, si no se conocía en 1973, lo que iba a ocurrir en 1974? Realmente es inconcebible el empeño de deformar los hechos. ¿Qué se ocultó? Todos los documentos se encontraron en las oficinas del Fideicomiso y se analizaron las actas a que nos hemos referido en otros puntos. Nombramiento de Comisario, de Auditores, Convenio con Fonatur, oficio del licenciado Víctor Navarrete, etc. Además, salvo la Cláusula Tercera, el contrato fue exactamente igual.

La torpe afirmación de que Luis Antonio Camargo y socios eran insolventes, carece de sentido. El Banco acreedor los consideró sujetos de crédito por la nobleza del negocio, y esto es lo único que cuenta.

Lo que sucede es que estamos frente a sujetos apartados totalmente de la actividad comercial, con mentes deformadas, que no entienden que los créditos se concedan no en razón de las personas, sino de la importancia de los negocios.

En la declaración que rindió el señor Lenhard con fecha 11 de abril de 1979 (pág. 213 y siguientes), en especial la respuesta que obra a fojas 215, el señor Lenhard afirmó que la razón por la que se acordó el crédito, FUE QUE ERA UN PROYECTO VIABLE Y DIGNO DE CRÉDITO.

Resulta, y esto volveremos a tratarlo con posterioridad, que no está acreditado que se haya entregado cantidad alguna al señor Ríos Camarena, que inclusive tenía en Nuevo Vallarta un salario de $ 1,000.00 mensuales, circunstancia que calló el Ministerio Público, por cuanto es un indicio de que no tenía ningún interés de tipo económico, sino sólo que el negocio pudiese tener éxito.

Lo que pasa es que Abelardo Rodríguez (Tomo V, pág. 220) vino amañado a declarar, y las gentes que lo trajeron, con absoluta ligereza lo hicieron afirmar cosas absurdas y contrarias a constancias de autos; en efecto, Abelardo Rodríguez declaró que el licenciado Camargo le dijo antes de la constitución de Nuevo Vallarta, "Abelardo, como hombre de negocios, como industrial y comerciante, ya debes saber que con funcionarios si no se da lana no hay negocio, por lo tanto le quiero informar que tendremos que dar veintitrés millones de pesos; que él replicó que de dónde iban a obtener esos millones y le contestó, eso ya lo tenemos arreglado, pues del financiamiento del Banco de Chicago tenemos un millón de dólares y el resto saldrá del diez por ciento que nos tendrán que dar los contratistas de las obras; que los funcionarios del Banco de Chicago estaban enterados de esa transacción, ya que en una reunión se habló de ello con mucha naturalidad".

Ahora bien, de ser esto verdad, retiteramos lo que ya hemos venido

sosteniendo, que el tipo sería, en todo caso, cohecho y no fraude, porque no se reúnen ninguno de los elementos de esta figura.

Ya hicimos con anterioridad referencia a la imposibilidad de que se le hubieran entregado Once Millones de Pesos a Ríos Camarena, y por cuanto al infundio de López Güitrón, repetimos que nada tiene que ver con Nuevo Vallarta, pues él mismo se encarga de aclarar que era contratista del Fideicomiso Bahía de Banderas, y no de Nuevo Vallarta, según se desprende de las constancias que obran en el Tomo VII, págs. 85 a 140.

En todo este asunto se ha actuado con una increíble mala fe.

Las declaraciones de Abelardo, aun cuando no están comprobadas, ponen de manifiesto que son inaplicables al caso las tesis que transcribe el Ministerio Público de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, primero, por cuano no se refieren al fraude maquinado, y segundo, porque en la especie, aún existiendo, que no existe, según vimos, engaño, tampoco Bahía de Banderas le entregó, de ser cierto, a Ríos Camarena, la cantidad de $ 11.250,000.00, puesto que según Abelardo Rodríguez, fueron ellos, de su dinero, los que entregaron esta cantidad, por cuanto A LOS FUNCIONARIOS SI NO SE LES DA LANA NO HAY NEGOCIO.

En la pág. 258 de sus conclusiones, en que confunde a Alfredo Ríos Cararena con el PASIVO del ilícito de fraude, se refiere al daño y a la relación de causalidad, relación de causalidad que, insistimos, no existe, por cuanto que BANOBRAS no entregó cantidad alguna a Ríos Camarena, y además por cuanto no se da daño alguno en la especie, problema que trataremos con posterioridad.

Resulta, en consecuencia, que de lo expuesto, además de que el cuerpo del delito no existe, por cuanto no se dan los elementos del fraude maquinado, tampoco están comprobados sus elementos, de acuerdo con las pruebas amañadas y mañosamente interpretadas por el Ministerio Público.

RESPONSABILIDAD

De acuerdo con el artículo 19 Constitucional, durante el proceso, que debe seguirse por los hechos señalados en el mismo, debe comprobarse la responsabilidad del imputado.

De acuerdo con nuestra técnica jurídica, es indispensable que está plenamente demostrado el cuerpo del delito que se atribuye a una persona, lo que, como ya vimos, no ocurrió en la especie; pero además, es necesario, cuando están debidamente comprobados los elementos del tipo, estudiar, para dictar sentencia, si el detenido los cometió, para resolver sobre su culpabilidad.

El tercer aspecto del delito, después de la tipicidad y la antijuridicidad, es la culpabilidad, que equivale a la responsabilidad en nuestro código; culpabilidad es, para algunos autores, la desobediencia consciente y voluntaria a una ley; culpable es el que, encontrándose con la voluntad para obedecer una ley, consciente y voluntariamente la transgrede.

De acuerdo con el concepto de culpabilidad, aplicable en todas las teorías, se requieren una serie de grados en el delito, que van complementándose uno al otro: 1o. La acción; 2o. Que esta acción sea típicamente antijurídica; y 3o. Culpable.

No es el caso de discutir en estas conclusiones, las teorías psicológicas, normativas o finalistas en relación a la culpabilidad, sino atenernos a un concepto más simple, en el sentido de que es culpable de un hecho delictuoso, quien lo comete, lo que supone, primero una acción; que esta acción sea típicamente antijurídica y que se haya ejecutado con plena capacidad de entender y de querer, o bien que se haya actuado, según los finalistas, con plena conciencia de la antijuridicidad del acto.

Para acreditar la responsabilidad de Alfredo Ríos Camarena, el Ministerio Público, partiendo del supuesto de que está comprobado el cuerpo del delito, sostiene que la culpabilidad o responsabilidad se desprende, como lo afirmó ya en relación con el cuerpo del delito, de los testimonios de Abelardo Rodríguez y socios, de la existencia de los cuatro contratos celebrados el mismo día, con la declaración del licenciado Marco Antonio Mayo Barrón, de los peritajes de la Procuraduría, la carta de interpretación y el daño ocasionado al Gobierno Federal.

Aun cuando con lo manifestado hasta aquí es suficiente para que se dicte sentencia absolutoria de nuestro defenso, por la importancia de este asunto y por la mala fe con que se ha procedido, vale la pena hacer referencia a todos estos elementos, partiendo en primer término, del análisis de los testimonios que obran en autos.

TESTIGOS

El C. Agente del Ministerio Público, en la pág. 282 de sus conclusiones, afirma que del conjunto de los testimonios de Luis Antonio Camargo, Santiago Pérez Antolinos, Federico Acosta Sierra y Ricardo Romay Wisbrun, TESTIMONIOS QUE NI SIQUIERA REBATIÓ EL ACUSADO, más el dicho de Abelardo Rodríguez, se desprende que Ríos Camarena recibió de dicho sujeto y del señor Camargo $ 11.500,000.00, más $ 5.900,000.00 obtenidos ilícitamente del Ing. Güitrón, cifras en las que hace consistir el daño causado al Fideicomiso, BANOBRAS y Gobierno.

El artículo 289 del Código Federal de Procedimientos Penales, dispone lo siguiente:

"ART. 289. Para apreciar la declaración de un testigo, el tribunal tendrá en consideración:

I. Que por su edad, capacidad e instrucción tenga el criterio necesario para juzgar el acto;

II. Que por su probidad, la independencia de su posición y antecedentes personales tenga completa imparcialidad;

III. Que el hecho de que se trate sea susceptible de conocerse por medio de los sentidos, y que el testigo lo conozca por sí mismo y no por inducciones ni referencias de otro;

IV. Que la declaración sea clara y precisa, sin dudas ni reticencias, ya sobre la substancia del hecho, ya sobre sus circunstancias esenciales; y

V. Que el testigo no haya sido obligado por fuerza o miedo, ni impulsado por engaño, error o soborno. El apremio judicial no se reputará fuerza".

Además, de acuerdo con la doctrina, si bien el testimonio es una prueba deleznable, cuando el dicho de los testigos, como afirma el Ministerio Público, tienen verosimilitud, credibilidad, precisión y uniformidad, debe reconocérseles valor probatorio, lo que no ocurre en la especie, y menos espontaneidad.

Con la ligereza con que ha procedido el Ministerio Público al referirse al dicho de los testigos que menciona, entresaca, acomoda e inventa afirmaciones reales o supuestas de los mismos, para acomodarlas a su conveniencia.

Así, Luis Antonio Camargo García manifestó, en relación al remanente del crédito obtenido, lo siguiente: que del crédito que les concedió el First National Bank of Chicago, quedó "un remanente de cerca de un millón de dólares, equivalente alrededor de doce millones quinientos mil pesos moneda nacional, que el Banco Nacional de México, S. A., entregó por conducto de su representante fiduciario Enrique Vargas Boy, al señor Abelardo Rodríguez Sullivan, todo ello de acuerdo con lo convenido previamente por los cuatro socios Serie "B", la cifra de Un Millón Cien Mil Dólares correspondiente a los intereses pagados por adelantado, el cual quedó depositado por instrucciones del Banco acreditante y con el consentimiento de los socios acreditados, en las oficinas del propio Banco en la ciudad de Panamá, República de Panamá; que el señor Abelardo Rodríguez Sullivan recibió de manos del licenciado Vargas Boy el dinero referido, entregándole al compareciente la cantidad de algo

más de Tres Millones de Pesos moneda nacional a su beneficio, por concepto de reembolso por el trabajo realizado, tiempo y dinero invertido en la formación de la empresa, y que esa entrega se la hizo en valores, consistentes en bonos de Banamex al portador, habiendo conservado una parte en su caja de seguridad, y otros los hizo efectivos para cubrir diversos gastos; por su parte, Abelardo Rodríguez se quedó con el remanente de un poco más de Ocho Millones de Pesos moneda nacional, de los cuales se aplicó en su propio beneficio, también por concepto de reembolso, una cantidad similar a la que correspondía al declarante, y el resto destinado, según su compromiso para el licenciado, se aclara para el ingeniero Ricardo Romay, y lógicamente para el director del Fideicomiso Bahía de Banderas, que lo era el licenciado Ríos Camarena, según lo expresó reiteradamente a todos los socios".

Desde luego, el dicho de Camargo contradice los datos numéricos mencionados en el cuadro que él mismo exhibió, según lo hemos señalado, y que, por parte de la defensa se exhibió y obra a fojas 164 del Tomo VI.

Ahora bien, Luis Antonio Camargo, en la preparatoria que rindió ante el Juez, con fecha 15 de junio de 1977 (págs. 6 a 16 del Tomo V), expresó que aun cuando reconoce como suyas las rúbricas que obran en la declaración que aparece como rendida por él ante el Ministerio Público Federal, no ratifica el contenido de dicha declaración; expresó que fue presionado y relató el trato de que fue objeto, permaneciendo en una silla metálica durante ocho días; que en el proyecto de constitución de la empresa Nuevo Vallarta, se empezó a tramitar desde el año de 1972, y que el origen de la aportación del capital privado, iba a ser en ese entonces proveniente de la herencia del General Abelardo Rodríguez, que administraba su viuda, madre de Abelardo, con quien empezó a hacer todos los estudios preparatorios para la evaluación necesaria del proyecto; que inclusive se convino en que junto a la institución bancaria que asignara el Presidente Echeverría, se fijarían las normas y cantidades bajo las cuales se otorgarían seguridades a la inversión privada en la eventualidad de que por razones tanto provenientes del sector público, como de orden técnico, imposibilitaran el total desarrollo del proyecto, y para no alargar las citas, nos limitaremos a lo referente a la diferencia entre el valor de las acciones y el importe del préstamo, habiendo aclarado el citado Camargo, lo que es sumamente interesante, que los intereses se pactaron por debajo de la cotización nacional bancaria de la moneda en materia crediticia, y que por último, "once millones quinientos mil pesos fueron entregados al señor Abelardo Rodríguez directamente por el banco fiduciario, sin que se le haya señalado por el propio banco un fin específico, sino para que sirviera el pago de diversos renglones relacionados, tanto con la etapa previa a la constitución de la empresa, como en su desarrollo normal, que por ello no ratifica lo dicho en relación con el ingeniero Ricardo Romay", en mi declaración anterior, por

las razones expuestas, ya que yo no traté con dicho funcionario, ni los términos de la asociación, ni tabla, ni los términos del fideicomiso bancario, por lo que no me consta QUE HAYA RECIBIDO CANTIDAD ALGUNA de ninguna persona relacionada con la formación y constitución de Nuevo Vallarta.

Después de esta declaración, el señor Camargo relató a preguntas del Ministerio Público, las presiones de que fue objeto, e inclusive, cosa inusitada, expresó que trató de convencerlo de que firmara sus declaraciones el licenciado Aguilar y Quevedo y otro licenciado más joven que el anterior profesionista, que estuvieron presentes o turnándose durante el ochenta y cinco por ciento del desarrollo de la diligencia.

Finalmente, aparece a fojas 289 del Tomo XI, un escrito de Luis Antonio Camargo, en que manifiesta no haber recibido ninguna cantidad de dinero, y que acompaña tanto el cuadro de gastos, como un informe del First National Bank, que explica también los gastos que se hicieron.

Finalmente debo confesar mi culpa, pues a pesar de haber leído y releído dicho escrito, no encontré lo que dice el Ministerio Público, que declaró Camargo en el sentido de que el importe de la diferencia se la entregó a la Serie "A" (Alfredo Ríos Camarena) y tuvo el fin a que hacen referencia en autos los señores Abelardo Rodríguez Sullivan y Ricardo Romay Wisbrun.

Quizá es otra de las tantas falsedades del Ministerio Público, o una presión más que se le hizo a Camargo para obtener su libertad, pero yo no he encontrado esa afirmación.

Ahora bien, lo que he copiado textualmente de lo manifestado por Luis Antonio Camargo no corresponde a lo manifestado por el Ministerio Público en sus conclusiones, y en verdad no entiendo cuál fue su propósito de alterar la verdad.

Por lo que se refiere al licenciado Santiago Pérez Antolinos, en la declaración que rindió ante el Ministerio Público de la Procuraduría General de la República, arbitrariamente detenido, y por lo que toca a la supuesta entrega de Once Millones Doscientos Cincuenta Mil Pesos a nuestro defenso, manifestó que esta cantidad, según le dijeron al declarante, era para pagar a varias personas que habían intervenido en la configuración de toda la operación, y que una de esas personas era precisamente un primo de Abelardo Rodríguez Sulivan, de quien no mencionó su nombre, así como otras personas cuyos nombres tampoco daban, argumentando que se trataba de gentes cercanas o allegadas al Banco acreditante. Esta declaración aparece a fojas 28 del Tomo I.

Al rendir su declaración preparatoria (Tomo V, pág. 17 a 20), expresó que no reconoce como dichas por él, las declaraciones que como suyas aparecen rendidas en la averiguación previa, aun cuando reconoce como suyas las firmas de las mismas, por haber sido puestas por el declarante

y por ser las que usa en todos sus asuntos; que las declaraciones en cuestión fueron dictadas por los licenciados De Teresa, Aguilar y Quevedo y por el licenciado Franco Vila, y que dichas declaraciones no son de las fechas que en las mismas se indica, toda vez que durante el tiempo que estuvo secuestrado a altas horas de la madrugada se les obligaba a rectificar lo que habían declarado originalmente, y agregó después, que si se quieren hacer aparecer como maquinaciones la instrumentación jurídica de una operación comercial que contó con todas las autorizaciones gubernamentales y la publicidad que a la misma se le dio, entonces debería desaparecer la carrera de licenciado en derecho, puesto que no tendría razón de ser.

A preguntas de la defensa ratificó la intervención de los licenciados Aguilar y Quevedo y De Teresa, durante el tiempo que estuvo detenido.

Por su parte, Federico Acosta Sierra, en la declaración que rindió ante el Ministerio Público, sujeto también a detención arbitraria, declaración que obra a fojas 32 en adelante del Tomo I, y en relación a la entrega de los Once Millones Doscientos Cincuenta Mil Pesos a nuestro defenso, manifestó que se le habían entregado Doce Millones y Medio de Pesos en diversos cheques de caja o giros bancarios al señor Abelardo Rodríguez Sullivan, ignorando el destino que les haya dado, toda vez que no ingresaron a la sociedad Nuevo Vallarta, ni el declarante tuvo participación alguna con ello; que al día siguiente de la fecha en que se entregaron los cheques de que se trata, esto es 15 de marzo de 1974 (inexacto, porque la Escritura y el Contrato de Fideicomiso se firmaron el 19 de marzo), el deponente se trasladó a las oficinas de Banamex, y el entonces Gerente Óscar Almeida le comentó que Abelardo Rodríguez Sullivan y otras personas, andaban cobrando unos cheques muy altos, y que acto continuo encontró en los patios del propio Banco al licenciado Luis Antonio Camargo García, y al preguntarle qué había pasado con los Doce Milones de Pesos, le contestó que se los habían llevado al licenciado Ríos Camarena y al ingeniero Ricardo Romay; que después trató de entrevistarse con Abelardo Rodríguez y Ricardo Romay, habiéndose enterado que habían salido fuera del país; que días después se encontró con el mencionado Ríos Camarena en la Posada de Puerto Vallarta, Jalisco, y estando juntos en la discoteca de la Posada, le preguntó que cuánto dinero se había llevado en esta operación, pero no le contestó, se paró y se fue; posteriormente le preguntó al señor Abelardo Rodríguez Sullivan sobre el destino de los Doce Millones de Pesos moneda nacional, y categóricamente le contestó que ese dinero íntegro se los había entregado al ingeniero Ricardo Romay y a Alfredo Ríos Camarena, y al preguntarle nuevamente por qué razón, dijo que era el boleto que les correspondía; que cuatro meses después aproximadamente de la fecha en que se recibió, se dice de la fecha en que se firmaron las Escrituras Constitutiva de Nuevo Vallarta, concertó una cita con el licenciado Ríos

Camarena en el Restaurante La Posada de Avenida Insurgentes, y ahí le dijo que tenía informes que se le habían entregado a él y al ingeniero Ricardo Romay la cantidad de Doce y Medio Millones del crédito que habían obtenido y que no estaba de acuerdo con ello.

Al rendir su preparatoria con fecha 15 de junio de 1977, según aparece en el Tomo V, pág. 21 y siguientes, manifestó que no la ratificaba, por las presiones de que lo habían hecho víctima.

Finalmente, por lo que toca a Ricardo Romay Wisbrun, en la declaración que aparece rindió ante el licenciado José Franco Villa con fecha 8 de junio de 1977, estando detenido injustificadamente en la Procuraduría (Tomo IV, pág. 90 a 92), manifestó que ignoraba si el licenciado Alfredo Ríos Camarena hubiera recibido alguna cantidad de dinero por parte de Abelardo Rodríguez Sullivan o cualquiera otro de los socios, proveniente del crédito de Siete Millones y Medio de Dólares que recibieron.

En su declaración preparatoria (Tomo V, págs. 28 y siguientes) expresó que ratificaba las declaraciones que había rendido ante el Ministerio Público Federal, y que era ajeno a la comisión de cualquier hecho delictuoso.

El señor Abelardo Rodríguez se presentó a declarar en el Juzgado con fecha 3 de agosto de 1977, según aparece del Tomo V, págs. 220 y siguientes, y manifestó en relación al punto a que nos estamos refiriendo, "que el licenciado Camargo le indicó que en razón de los gastos tan fuertes que había tenido, debía quedarse con uno de los cheques de Quinientos Mil Pesos, el que depositó en su cuenta, pero dudando de la operación, consultó con el licenciado Galicia Galán, quien le indicó que era un error y que debería regresar el dinero, lo que hizo, entregando dicha suma al licenciado Camargo (ninguna prueba rindió al respecto); que le entregó en efectivo al ingeniero Ricardo Romay y en la casa de éste, la cantidad de Tres Millones de Pesos y después otros Dos Millones de Pesos; que al licenciado Camargo le entregó en efectivo y en valores la cantidad de Seis Millones Doscientos Cincuenta Mil Pesos, diciéndole que lo entregaría a su vez al licenciado Ríos Camarena, y que por su parte, el ingeniero Romay igualmente le indicó que el dinero que le había entregado, tenía el mismo destino.

Al día siguiente de dicha declaración, se practicaron, en forma por demás inusitada, careos entre los detenidos y Abelardo Rodríguez, y de estos careos resultó lo siguiente: Romay (pág. 229) reconoció que Abelardo le había entregado dos paquetes para hacerlos llegar a Ríos Camarena, PERO NO VIO LO QUE TENÍAN; que Ríos Camarena en una ocasión le dijo que era dinero que le debía. El ingeniero Romay no aclaró qué cantidades de dinero contenían los paquetes, ni cómo eran los paquetes, ni cuándo se los dieron, etc.; Luis Antonio Camargo (pág. 230) negó terminantemente lo manifestado por Abelardo Rodríguez; expresó que los Once Millones se gastaron en relación a desembolsos para la obtención del crédito, honorarios y gastos inherentes al mismo, y que el resto lo entregó a Abelardo Rodríguez; esto concuerda exactamente con el cuadro exhibido en autos, y las pruebas con que se acreditaron los gastos de pago de honorarios, impuestos, diferencias en el tipo de cambio, etc., y fue tan precisa la actitud de Camargo, que Abelardo acabó reconociendo que no fueron Once Millones Doscientos Cincuenta Mil Pesos, sino Ocho Millones los que entregaron a Ríos (pág. 230); además, Luis Antonio Camargo negó haber entregado cantidad alguna a los funcionarios de Bahía de Banderas; negó además haber recibido los Quinientos Mil Pesos a que se refirió Abelardo Rodríguez y el préstamo que dice le hizo por Un Millón de Pesos Abelardo Rodríguez; Santiago Pérez Antolinos por su parte (pág. 231) le sostuvo que fue informado que los Once Millones de Pesos que recibió Abelardo, fueron para pagar a personas que habían intervenido en la operación, ENTRE ELLAS A UN PRIMO DE ABELARDO RODRÍGUEZ.

Finalmente, Federico Acosta Sierra (pág. 232) manifestó que Abelardo le había dicho que los Doce Millones los habían entregado a Ríos Camarena.

Federico, como quiera que sea, ES UN SIMPLE TESTIGO DE OÍDAS, cuyo dicho carece de valor, como carece de valor lo manifestado por Romay en el careo que tuvo con Abelardo, pues no supo, según dice, si en los sobres había dinero y qué cantidad, pero que Ríos Camarena le dijo, TESTIGO TAMBIÉN DE OÍDAS, que dichos sobres contenían dinero que se le debía. (7-V).

Resulta muy extraño que Abelardo no precise el tipo de sobre que empleó, el día exacto o aproximado que entregó a Romay en su casa, si se había cerciorado de que el dinero se lo habían entregado a Ríos Camarena, si le preguntó si lo había recibido nuestro defenso.

Finalmente, según aparece del Tomo X, págs. 127 y 149, puestos en formal careo todos los acusados entre sí, se sostuvieron en su dicho, sin hacerse imputaciones.

En estas condiciones, nos preguntamos ¿cómo el Agente del Ministerio Público se atrevió a sostener que las confesiones (testimonios a que nos hemos referido) TIENEN VEROSIMILITUD, CREDIBILIDAD, PRECISÓN Y UNIFORMIDAD, pues además de que no son producto de su libre voluntad?

Además de no existir libertad en los primeros testimonios que rindieron, tampoco existe uniformidad en lo que manifestaron; tanto Romay, como Acosta Sierra, no son sino simples testigos de oídas, y por cuanto a lo dicho por Abelardo Rodríguez, a éste no le consta si nuestro defenso recibió cantidad alguna, pues inclusive, de acuerdo con las pruebas que obran en autos, no podría ser la de Once Millones Quinientos Mil Pesos, además de que Camargo lo desmintió con toda energía.

Del análisis de los testimonios que obran en autos, no puede deducirse en forma alguna que Ríos Camarena haya recibido cantidad alguna de dinero.

Camargo niega haberle entregado cantidad alguna; Romay ignora lo que contenían los sobres; Acosta es testigo de oídas y Abelardo se contradice; el cuadro a que tantas veces nos hemos referido y el informe del First National Bank of Chicago, señalan con toda claridad el destino que se dio a los Once Millones de Pesos que se entregaron a Abelardo Rodríguez, y en autos quedaron debidamente probadas las erogaciones que se hicieron a cuenta de esos Once Millones de Pesos.

En el careo que sostuvieron Abelardo Rodríguez y Ríos Camarena, ambos sostuvieron que les constaba que ninguno había cometido delito alguno en la formación de la empresa Nuevo Vallarta (Tomo X, pág. 154).

Igualmente en el careo de Camargo y Ríos Camarena (pág. 184 del mismo tomo), aparece que ambas partes ratificaron sus declaraciones.

En resumen, no existe ninguna prueba en el sentido de que Alfredo Ríos Camarena haya recibido cantidad alguna de Abelardo Rodríguez, y menos que esta cantidad sea de Once Millones de Pesos, por lo que es absurdo que el Ministerio Público sostenga que en base a esos testimonios debe dictarse una severa sentencia a Ríos Camarena.

DAÑO

Presupuesto lógico en los delitos contra el patrimonio, es la existencia de un daño o perjuicio, y correlativamente en algunas de sus figuras, la obtención de un beneficio indebido.

El daño o perjuicio en los delitos patrimoniales, debe ser ACTUAL Y CONCRETO, pues la simple posibilidad de causarlo no puede dar lugar al delito patrimonial.

Para Quintano Ripollés, es incuestionable que en toda defraudación se produzca un daño o perjuicio ACTUAL, pero no lo es menos que no todos los daños o perjuicios causados mediante engaño, constituyen defraudación o estafa, por cuanto que son cosas distintas dañar o defraudar, ya que esta segunda expresión impone por su propia fuerza, la idea lucrativa perseguida por la acción, en tanto que en el daño, tomado en su concepción restrictiva, preside la idea o fin de venganza.

Para el profesor Soler, la estafa es un delito para cuyo perfeccionamiento se requiere LA EFECTIVA PRODUCCIÓN DE UN DAÑO; este daño debe estar constituido o derivar directamente DE LA DISPOSICIÓN PATRIMONIAL ERRÓNEAMENTE TOMADA POR EL ENGAÑADO, sea con respecto al propio patrimonio, sea en relación al de un tercero del cual procede.

No constituye perjuicio, agrega el profesor Soler, lo que solamente

CREA EL PELIGRO DE SUFRIRLO. La setafa debe ser considerada como tal, tomando en cuenta que el error determine la prestación y que ésta constituya el perjuicio. El momento relevante es aquel en que el perjuicio se produce; EL DAÑO POTENCIAL NO BASTA.

Para Maggiore, el daño, a diferencia del provecho que puede ser moral, debe ser patrimonial y económico; debe consistir en una disminución del patrimonio, positiva o negativa (daño emergente, lucro cesante); TIENE QUE SER EFECTIVO Y CIERTO.

González de la Vega sostiene que todos los delitos patrimoniales tienen una característica común, una semejanza, consistente en un perjuicio patrimonal resentido por la víctima, o sea LA INJUSTA DISMINUCIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES DEL SUJETO PASIVO.

Para el profesor Ure y para el profesor Angelotti, el perjuicio es la pérdida, disminución, restricción o sacrificio de un bien, que debe ser de índole patrimonial. Además, el perjuicio debe ser:

a) Efectivo, si el perjuicio no es concreto, no es real, no se efectivo, no puede hablarse de perjuicio.

b) Directo; vale decir que debe ser producido como consecuencia directa de la acción punible.

c) Cierto, o sea indudable, no dudoso.

d) Patrimonial; si el perjuicio no es de naturaleza patrimonial, falta un elemento para la integración de la acción punible.

En relación al daño, podemos decir que existe coincidencia en la doctrina; SI EL DAÑO NO ES CONCRETO Y ACTUAL, SINO SIMPLEMENTE POTENCIAL, NO EXISTE DELITO.

Ahora bien, en la especie está plenamente probado que ni Bahía de Banderas, ni el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, ni la Secretaría de Hacienda, ni FONATUR, ni alguna institución pública o privada, han cubierto un solo centavo a First National Bank of Chicago en relación a los Siete y Medio Millones de Dólares que facilitaron a los señores Abelardo Rodríguez y socios, los cuales quedaron garantizados con las acciones de la serie "B" de Nuevo Vallarta, de acuerdo con lo establecido en el Contrato de Promesa de Venta, al que hemos de referirnos con posterioridad.

En efecto, en el Tomo IX, pág. 3, FONATUR informa al Juez de la Causa, no haber adquirido las 6,410 Acciones de la Serie "B" de Nuevo Vallarta, de acuerdo con el Convenio que obra en la pág. 4 de dicho Tomo.

En el mismo Tomo, pág. 215, aparece la declaración del señor Lenhard de 11 de abril de 1978, en la que en forma terminante expresa, que no se le ha pagado al First National Bank of Chicago cantidad alguna en relación al Contrato de Apertura de Crédito de 8 de marzo de 1974, y que además no se ha demandado a BANOBRAS, aun cuando al decir del señor Lenhard, el Banco conserva sus derechos.

En el careo que celebraron Martínez Manautou y Ríos Camarena (Tomo X, pág. 192), reconoce expresamente el primero que no se ha pagado cantidad alguna al First National Bank of Chicago, y que además éste no tiene ningún derecho de cobrar cantidad alguna, por cuanto la obligación de comprar las acciones de la Serie "B" en caso de incumplimiento de los acreditados, EN VIRTUD DE QUE EL CONTRATO DE PROMESA DE COMPRA, NO SE HABÍA RATIFICADO POR EL COMITÉ TÉCNICO DE BAHÍA DE BANDERAS.

Finalmente, la Secretaría de Hacienda, en los informes que aparecen a fojas 29 y 222 del Tomo XI, reconoce en forma expresa, que no se ha cubierto cantidad alguna al First National Bank of Chicago.

Nos encontramos, entonces, que en la especie no existe ningún daño o perjuicio QUE SE HAYA CAUSADO, como se sostuvo en el auto de formal prisión y en el dictamen de los Peritos de la Procuraduría, a BANOBRAS, al Fideicomiso Bahía de Banderas o al Gobierno Federal.

Por su parte, el Banco Nacional de México manifestó no haber recibido cantidad alguna, en relación al Fideicomiso y que los Certificados de Acciones aún los tiene depositados.

En las conclusiones, el propio Agente del Ministerio Público, en la pág. 255, segundo párrafo, textualmente afirma "que el perjuicio patrimonial causado al Fideicomiso Bahía de Banderas, el cual quedó gravado con esta conducta ilícita Y CUYO MONTO AÚN NO ESTÁ CUANTIFICADO", por lo que reconoce que no existe a la fecha ningún daño concreto y determinado.

No obstante, en la pág. 277 se afirma que los artificios y maquinaciones llevados a cabo por Alfredo Ríos Camarena, culminaron en la obtención de un lucro indebido, que desde luego no se fija; en la pág. 283, sostiene el Agente del Ministerio Público, que en cuanto al daño o perjuicio patrimonial causado por Alfredo Ríos Camarena, se comprueba con las diversas cartas giradas al Departamento Fiduciario del Banco Nacional de México, S. A., por el First National Bank of Chicago, en donde se requiere y se dan instrucciones para que se proceda a la aplicación de la Cláusula Quinta del Contrato de Compraventa que en su carácter promisorio suscribió el ahora procesado, para que se aplique el precio de la venta de las acciones de la Serie "B" al pago del adeudo, intereses moratorios y otros más, así como las cartas dirigidas por el Banco Nacional de México a BANOBRAS, con el fin de que se compren las Acciones Serie "B" de Nuevo Vallarta, de acuerdo con el Contrato de Compraventa suscrito POR EL DELINCUENTE ALFREDO RÍOS CAMARENA.

Por otra parte, en la pág. 253, el Ministerio Público trata de apoyar los dictámenes de los Peritos de la Procuraduría, que no fueron, afirma, combatidos por la defensa, aun cuando se da en la especie el hecho curioso de que precisamente por las pruebas aportadas por la defensa, el Ministerio Público no le concede ningún valor al dictamen de sus Peritos, que sostuvieron, los de Contabilidad, que se había causado un perjuicio a BANOBRAS por más de Quinientos Millones de Pesos, cuando ha resultado que de las pruebas que obran en autos, que las acciones de la Serie "B" de Nuevo Vallarta siguen depositadas en el Banco Nacional de México, que el First Nacional Bank of Chicago no ha presentado ninguna demanda en contra de BANOBRAS, que no se ha pagado un solo centavo en relación al Contrato de Promesa de Compra, cuya naturaleza jurídica hemos de estudiar con posterioridad, y que las Acciones de la Serie "B" en junio de 1976 tenían un valor de $ 89.00, sin que se hubiese procedido en esa fecha, porque además no era el caso, a la revaluación de los activos a resultas de una devaluación, que todavía no habíamos sufrido, POR CUANTO QUE ÉSTA SE DECRETÓ CON POSTERIORIDAD A LA RECLAMACIÓN DEL FIRST NATIONAL BANK OF CHICAGO .

Como quiera que el propio Agente del Ministerio Público en sus conclusiones reconoce que no se causaron los daños a que se refiere el dictamen de la Procuraduría y el Juez en su auto de formal prisión, se ve obligado a cambiar los hechos y no funda sus conclusiones, porque no podía fundarlas, EN UNOS DAÑOS QUE NO SE HAN CAUSADO; al cambiar los hechos con violación expresa de lo dispuesto en el artículo 19 Constitucional, afirma que los daños que se causaron, que no aparece tampoco se hayan cubierto por BANOBRAS o el Estado, ascienden a Once Millones Doscientos Cincuenta Mil Pesos, que le fueron entregados a Alfredo Ríos Camarena, pero que como ya vimos, no se probó, más Cinco Millones de Pesos derivados de un Contrato celebrado por el Ing. López Güitrón, QUE CURIOSAMENTE NADA TIENE QUE VER CON NUEVO VALLARTA.

Si pues, no está probado que exista ningún daño CONCRETO, CIERTO, EFECTIVO Y ACTUAL, no puede hablarse de perjuicio, y faltando el presupuesto lógico indispensable en todos los delitos contra el patrimonio, tenemos que concluir que no existe delito patrimonial en la especie, y que debe absolverse a nuestro defenso.

CARTA INTERPRETATIVA DE 15 DE MARZO DE 1974

Aun cuando en la forma que ha planteado sus conclusiones el Ministerio Público, apartándose de lo establecido en el auto de formal prisión, en el que el ilícito se hace consistir en que nuestro defenso y sus coacusados constituyeron la empresa denominada Nuevo Vallarta, S. A., para obtener ilícitamente el valor de las acciones de la Serie "B", de acuerdo con una Tabla exagerada de valor, vamos a referirnos a las afirmaciones injustificadas del Ministerio Público en relación a esta carta, que considera otra maniobra de nuestro defenso.

En efecto, en el auto de formal prisión y respecto al cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, el Juez expresa lo siguiente:

"De las constancias de autos anteriormente narradas, las que adminiculadas entre sí adquieren el valor probatorio pleno que respectivamente les atribuyen los artículos aplicables del 270 al 290 del Código Federal de Procedimientos Penales, se estima a juicio del que resuelve, ha quedado acreditado plenamente el cuerpo del ilícito de FRAUDE MAQUINADO, al haberse comprobado las constitutivas materiales que lo integran; en efecto, se evidenció que el activo en unión de otras personas, mediante engaños al Banco de Chicago y al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., y sin las autorizaciones correspondientes, así como mediante acuerdo previo de los mismos, concatenaron una serie de maquinaciones y artificios, como la concertación del crédito con el Banco extranjero, la firma del contrato de apertura de crédito, la constitución del fideicomiso de garantía irrevocable, respecto de las acciones de la serie "B" de Nuevo Vallarta, sociedad anónima de capital variable y el contrato de promesa de compraventa de acciones, para el caso del incumplimiento de las obligaciones de los titulares de la Serie "B"; debiendo advertirse que sin éste, no hubiese sido posible la creación de Nuevo Vallarta, S. A. de C. V., y todo ello, dio como resultado lógico y natural un perjuicio en contra del citado Banco de Chicago y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, sociedad anónima, en sus respectivos patrimonios y, en última instancia, dicho perjuicio recayó en el patrimonio del Gobierno Federal, siendo evidente que existió el nexo causal requerido por el tipo, PUES EL PERJUICIO, ES EFECTO DEL ENGAÑO Y LAS MAQUINACIONES QUE LLEVARON A CABO LOS INFRACTORES PARA OBTENER UN LUCRO INDEBIDO; a mayor abundamiento, el ahora procesado ABELARDO RODRÍGUEZ SULLIVAN, al deponer en preparatoria ante este Tribunal, expuso que al firmarse la escritura constitutiva de la empresa NUEVO VALLARTA, S. A. de C. V., el licenciado ALFREDO RÍOS CAMARENA, comentó frente al Notario ante el cual se verificó la firma de la escritura antes citada, así como ante el secretario del Notario referido y de todas las personas que firmaron la escritura, que "si yo voy a la cárcel irán ustedes conmigo".

Por lo que se refiere a la responsabilidad, afirma el Juez lo siguiente:

"Las constancias anteriores acreditan la presunta responsabilidad del inculpado ALFREDO RÍOS CAMARENA, en la comisión del delito antes mencionado, ya que de las mismas se desprende que el activo MEDIANTE ENGAÑOS AL BANCO DE CHICAGO y al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y, sin las autorizaciones correspondientes mediante una serie de maquinaciones y artificios, como son la obtención del crédito con el banco extranjero, la firma del contrato de apertura de crédito, la constitución del fideicomiso de garantía irrevocable respecto de las acciones Serie "B" de Nuevo Vallarta y el contrato de promesa de compraventa de acciones para el caso del incumplimiento de las obligaciones de los miembros de la Serie "B"; sin esto no hubiera sido posible la creación de Nuevo Vallarta, S. A. de C. V., y todo ello, dio como resultado lógico y natural UN PERJUICIO EN CONTRA DEL REFERIDO BANCO DE CHICAGO y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. en sus respectivos patrimonios y en última instancia dicho perjuicio recayó en el patrimonio del Gobierno Federal, siendo evidente que existió el nexo causal del engaño y las maquinaciones que llevaron a cabo los infractores para obtener un lucro indebido. Finalmente es pertinente hacer mención que a juicio del que prevé la presunta responsabilidad en que incurrió el inculpado antes mencionado, en la comisión del delito de FRAUDE MAQUINADO, debidamente analizado, se encuentra determinado por el artículo 13 en sus fracciones I, II y III del Código Penal Federal, toda vez que de lo actuado se deduce que dicho inculpado en unión de sus coacusados LUIS ANTONIO CAMARGO GARCÍA, SANTIAGO PÉREZ ANTOLINOS, FEDERICO ACOSTA SIERRA, RICARDO ROMAY WISBRUN Y ABELARDO RODRÍGUEZ SULLIVAN, intervino en la concepción, preparación del delito a que se ha hecho mérito, que además indujo y compelió a otros a cometerlo, prestando el auxilio y cooperación para la ejecución del mismo".

En estas condiciones, si el fraude maquinado por el que acusa el Ministerio Público a Ríos Camarena, es distinto del que le atribuye, según vimos, el Juez Cuarto en su auto de formal prisión, ya que las maniobras y artificios que realizó nuestro defenso comprometieron, al decir del Ministerio Público, el patrimonio del Fideicomiso Bahía de Banderas y por tanto del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, por cuanto logró un lucro por el monto mínimo de once millones doscientos mil pesos que le fueron entregados del crédito del First National Bank of Chicago QUE OBTUVIERON LOS QUE FUERON SUS COACUSADOS, independientemente del perjuicio patrimonial causado al Fideicomiso Bahía de Banderas, el cual quedó gravado con esa conducta ilícita y CUYO MONTO AÚN NO ESTÁ CUANTIFICADO, no entendemos el porqué su empeño en referirse a la carta de interpretación de 15 de marzo de 1974.

Sin embargo, tenemos que referirnos a las equivocadas afirmaciones del Ministerio Público, contenidas en la pág. 277 de sus conclusiones, en las que afirma que se elaboró PARA PRODUCIR DESORIENTACIÓN EN SU LECTURA, una carta interpretativa y de la que, de su simple lectura, se desprende sin lugar a dudas, que la misma en ninguna forma disminuye o afecta los elementos del compromiso ilícito pactado por Ríos Camarena en el Contrato de Promesa de Venta de Acciones de la Serie "B", puesto que no está suscrito ni por el acreedor, ni por el fidu-

ciario, ni por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, además de que no se invocó.

Desde luego no se invocó, porque nunca se aceptó pagar las acciones "B" de acuerdo con la tabla de valores, según se desprende de las cartas de fecha 22 y 8 de julio de 1974 (Tomo I, pág. 156 y 158), enviadas por el licenciado Alfredo Ríos Camarena al Banco Nacional, el convenio celebrado por FONATUR con BANOBRAS (Tomo VI, pág. 117, Tomo IX, pág. 4) y el oficio dirigido por el licenciado Navarrete a FONATUR (Tomo VII, pág. 11).

Además, es contrario a derecho que dicha carta compromiso, firmada el 15 de marzo de 1974, antes que el contrato de constitución de Nuevo Vallarta y el Fideicomiso del Banco Nacional de México, tuviera que firmarse por los acreedores, el Fiduciario y BANOBRAS, por cuanto la tabla de valores está relacionada con la Cláusula Tercera del Contrato de Promesa de Venta y la obligación con el First National Bank of Chicago, obligación condicional aceptada por dicha institución, se funda en la Cláusula Quinta.

Respecto a la carta, los acreedores eran NO EL FIRST NATIONAL BANKS, SINO LOS SEÑORES RODRÍGUEZ Y SOCIOS, que firmaron el Contrato de Promesa de acuerdo con las orientaciones que dio SOMEX, según carta que obra a fojas 143 del Tomo XII, BANOBRAS no tenía por qué firmar, porque la recibió su representante Ríos Camarena y el Fiduciario, porque aún no estaba constituido el Fideicomiso Y POR CUANTO JURÍRIDICAMENTE NO ES NECESARIO.

Estamos frente a una declaración unilateral de voluntad, que surte plenos efectos, según opinión de nuestros tratadistas; por ejemplo, Rojina Villegas, después de estudiar las opiniones de autores y legislaciones extranjeras, afirma:

"Es verdad que la cuna de la institución está en Alemania y que nos hemos inspirado en los artículos del Código alemán, pero también es cierto que no tenemos un precepto como el artículo 305 de dicho ordenamiento y sí en cambio contamos con el artículo 1859, que nos permite aplicar las reglas de los contratos a los demás actos jurídicos precisamente en la materia relativa a las fuentes de las obligaciones, que es donde se encuentra comprendida esa disposición. Es decir, el precepto no sólo tiene el valor de ser aplicable a todos los efectos que no sean genéticos o creadores de obligaciones, sino que por el orden en que está colocado nos faculta para sostener que en la materia de fuentes, las reglas sobre contados son aplicables a otros actos jurídicos, siempre y cuando no se contraríe la naturaleza de los mismos. Por ejemplo: no podemos aplicar las normas del consentimiento al acto unilateral; pero sí en un caso concreto nada se opone a que invoquemos los principios de los contratos, por ejemplo en cuanto al poder creador de obligaciones, cuando, además, la ley no disponga lo contrario, entonces estaremos en una situación

radicalmente distinta a la que contempla el Código Civil alemán. El hecho de que hayamos tomado la idea de ese Código, no quiere decir que no la podamos modificar, porque entonces habría que concluir que siempre que un Código se inspire en otro, por esa sola circunstancia no se pueden introducir modificaciones. Nosotros hemos modificado el Código alemán en un punto radical, en cuanto a que admitimos que por acto jurídico sí pueden crearse obligaciones no sólo por contrato, sino también por declaración unilateral de voluntad y por otros actos jurídicos.

Más aún, en el Código alemán no hay una fuente llamada declaración unilateral de voluntad, que tenga su capítulo especial, de tal manera que se desprenda de ese Código la idea de regular el contrato como la fuente principal y luego a aquélla como fuente secundaria. Los siguientes casos que reglamenta el Código alemán están en el libro de los contratos: estipulación en favor de tercero, promesa de recompensa, y expedición de documentos civiles a la orden o al portador. Además, considera como acto unilateral, la promesa de fundación o su constitución misma, que puede hacerse durante la vida del fundador o por testamento. Nosotros, en la Ley de Beneficencia Privada, aceptamos esas dos formas relativas a las fundaciones, pero en lo que se refiere al Código Civil, expresamente clasificamos las especies que en el Código alemán están en el libro de los contratos, para darles autonomía, presentándolas como formas típicas de declaración unilateral de voluntad. No hay en el capítulo respectivo un solo precepto que nos diga que esas especies son las únicas, o que prohíba, como lo hace el Código alemán, crear obligaciones fuera de los casos expresamente regulados en la ley. Sólo se mencionan las cuatro especies que ya hemos citado y se determinan sus consecuencias jurídicas, pero nada se dice respecto a que sean las únicas.

Creemos, por lo tanto, que ante esta distinta regulación y, sobre todo, ante el texto evidente del artículo 1859, cabe sostener en México la siguiente teoría de gran importancia práctica: Hay formas nominadas de declaración unilateral de voluntad: las que regula el Código Civil, y, además, también existen formas innominadas, que tienen que constituirse por un procedimiento analógico. Por consiguiente, en aquellos casos en que la voluntad unilateral se proponga un fin lícito y posible, y que no requieran necesariamente el consentimiento de las partes, podrán crearse obligaciones. Es decir, la misma limitación que haya en materia de contratos, existe en la declaración unilateral, pues la voluntad no puede, sin que la ley la ampare, crear obligaciones. La voluntad tampoco debe proponerse un fin ilícito, ni en el contrato, ni en la declaración unilateral. Si se lo propone, habrá nulidad, generalmente absoluta. Además, la voluntad para poder crear obligaciones, debe ser de persona capaz y observar las formas legales".

Más aún, la carta interpretativa en cuestión, fue resultado de lo señalado en una junta de consulta sobre la que informó Ríos Camarena

en la X Reunión, QUE OCULTÓ CON ABSOLUTA MALA FE EL MINISTERIO PÚBLICO (Tomo II, pág. 93) y que a la letra dice:

"Con fecha 24 de septiembre del mismo año en oficio No. 305-CT-455 de la Dirección de Crédito, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la constitución de la Sociedad Nuevo Vallarta y aprobó para el año de 1973 una inversión de 48.3 millones de pesos de lograrse la consumación de dicha empresa. La Secretaría de la Presidencia, por su parte, el 15 de octubre del mismo año, en oficio No. 5-73-930, autorizó $ 7.693,333.28 de recursos propios para el proyecto turístico de Nuevo Vallarta.

En vista de que las negociaciones para la consumación de la empresa proyectada no se pudieron terminar en el año de 1973, la Secretaría de la Presidencia con fecha 15 de febrero en oficio No. 5-74-185 autorizó en el punto segundo la inversión de 64 millones de pesos con recursos propios basados en la consumación de la empresa proyectada, la Secretaría de Hacienda con fecha 21 de enero, en oficio No. 305-IF-090, autorizó la misma cifra para la inversión del proyecto de Nuevo Vallarta, durante 1974.

Con base en esas autorizaciones se llevaron a cabo las negociaciones finales con el grupo de inversión privada y se preparó la firma de la escritura constitutiva para el día catorce de marzo del presente año.

Deseo informar a ustedes que, se invitó por parte del presidente de este Comité Técnico a una reunión de consulta con la finalidad de revisar si el origen de los recursos que aportaba el grupo privado cumplía con los requisitos de la política del Gobierno Federal en materia de inversión y SI ÉSTA NO OBSTANTE EL CRÉDITO AL QUE HEMOS HECHO REFERENCIA DEBÍA SER CONSIDERADO COMO INVERSIÓN NACIONAL, EN VISTA DE QUE POR RAZONES TÉCNICAS Y FINANCIERAS DEL GRUPO PRIVADO LOS RECURSOS QUE HABÍAN DE APORTARSE PARA EL PAGO DE LAS ACCIONES DE LA SERIE "B" POR LA CANTIDAD DE $ 64.010,000.00 TENÍA SU ORIGEN EN UN CRÉDITO PUENTE OBTENIDO POR LOS INVERSIONISTAS MEXICANOS EN EURODÓLARES A TRAVÉS DE LA INSTITUCIÓN BANCARIA DEL FIRST NATIONAL BANK OF CHICAGO. Esta reunión de consulta fue presidida por el Lic. Augusto Gómez Villanueva, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y presidente de este Comité, y a ella concurrieron el señor licenciado Miguel de la Madrid, Director de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el señor licenciado Valdemar Soto Jaimes, Jefe del Departamento de Inversiones Financieras de la Dirección de Crédito de la propia Secretaría de Hacienda, el señor ingeniero Sigfrido Paz Paredes, Director Adjunto de Desarrollo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, el señor licenciado Víctor Manuel Torres, Secretario General de Asuntos Agrarios del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización,

el señor licenciado Raúl Lemus, Director General de Asuntos Jurídicos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y por parte del Fideicomiso Bahía de Banderas acudí en mi calidad de Director General acompañado del señor ingeniero Ricardo Romay, Director Comercial y de Finanzas.

UNA VEZ REVISADAS LAS CONDICIONES DEL CRÉDITO Y LA FORMA DE PARTICIPACIÓN DEL GRUPO MEXICANO, el señor licenciado De la Madrid recomendó se elaborara UN DOCUMENTO INTERPRETATIVO DE ALGUNOS PUNTOS QUE SURGIERON EN LOS DOCUMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA ASOCIACIÓN y manifestó que era recomendable aceptar el crédito ya que éste no contravenía la política que en esta materia ha diseñado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomando en consideración que si bien el costo del financiamiento implicaría la fuga de divisas, éstas eran mínimas en relación a lo que significaría su captación por el desarrollo turístico de Nuevo Vallarta y enfatizó que serían mínimas también, en proporción a los recursos que permanecerían en el país tomando en consideración que, sin lugar a dudas, los inversionistas eran ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio.

Con base en las autorizaciones que ya existían y en los resultados de esta reunión de consulta, con fecha 14 de marzo ante el Notario Público No. 50, señor licenciado Joaquín Talavera, se procedió a la firma de la escritura No. 34419, mediante la cual quedó constituida la empresa Nuevo Vallarta, S. A., de C. V., en el mismo acto el grupo mexicano hizo entrega del cheque de caja No. 2891365 del Banco Nacional de México por la cantidad de $ 64.010,000.00 que junto con la aportación del Fideicomiso de la superficie de terreno que ya he mencionado, el importe de unos trabajos y los estudios realizados, integraban un total de capital de $ 128.200,000.00.

Consideramos que la coordinación entre Fideicomiso Bahía de Banderas y la Sociedad Nuevo Vallarta, S. A. de C. V., en la que el propio Fideicomiso es accionista mayoritario, requiere en el aspecto comercial y financiero una estricta coordinación en forma constante, por lo tanto, con el propósito de conservar una vía constante de comunicación entre ambos organismos, me permití sugerir al grupo de la Serie "B" que dentro de la estructura administrativa de la empresa Nuevo Vallarta, S. A. de C. V. y a nivel directriz fuera nombrado un Director Adjunto, que es el Director Comercial y de Finanzas de este Fideicomiso".

La existencia de esta reunión fue reconocida por la Secretaría de Hacienda en el oficioso documento que dirigió a este Juzgado y que obra a fojas 29, 222 del Tomo XI, sólo que el licenciado Del Mazo, sostiene que como quiera que no se había levantado acta, no existía la seguridad que lo que se informaba hubiera sido tratado en esa reunión de consulta; Del Mazo ignora QUE VARIAS DE LAS PERSONAS que asis-

tieron a la reunión de consulta, asistieron también a la Décima Reunión, según se desprende de la lista de asistencia respectiva, por lo que si la información no hubiera sido exacta se hubiera formulado alguna aclaración y esto no aparece en el acta de la X Reunión.

De cualquier suerte, aunque alguno de los acreditados pidió la aplicación de la Cláusula Tercera, ni se aceptó esa pretensión por Ríos Camarena, ni se demandó el pago de las acciones de la Serie "B", en función de la Cláusula Tercera del Contrato de Promesa de Compra, sujeto, lo repetimos, a una condición suspensiva y a una declaración unilateral de voluntad, en cuanto a su interpretación.

Además, señor Juez, ¿qué importancia tiene esa cláusula Tercera, si lo que reclama el Ministerio Público son $ 11.250,000.00, que no está probado se hayan entregado a nuestro defenso, y los acreditados han renunciado a sus derechos sobre las acciones? Sin embargo, hemos querido aludir al tema, pues quien pretende desorientar es el acusador y no el acusado.

DE LOS CONTRATOS

Tanto el Juez en su auto de formal prisión, como el Ministerio Público en sus conclusiones, se han empeñado que los Contratos de Apertura de Crédito, de Promesa de Compra de las Acciones, de Constitución de la sociedad Nuevo Vallarta y de Fideicomiso, celebrados, dicen, el día 14 de marzo de 1974, constituyen las maniobras y ARTIFICIOS tendientes a defreudar al Fideicomiso Bahía de Banderas, BANOBRAS, o el Gobierno Federal, y en su empeño de sostener, especialmente el último, su criterio, inventa, deforma y oculta datos importantes sobre estos documentos.

Es falso desde luego, como vimos, que se hayan firmado los cuatro documentos el mismo día; el de Apertura de Crédito se firmó el 8 de marzo; el de Promesa el 14 y los de Constitución de Nuevo Vallarta y Fideicomiso con el Banco Nacional de México el 19 del mismo mes y año.

Por otra parte, estos contratos fueron consecuencia del cambio que se operó en relación a la forma de invertir por los accionistas de la "Serie "B", lo que se informó en la X Reunión; de las declaraciones de Abelardo Rodríguez, Camargo y Ríos Camarena y de las actas de las Reuniones del Comité Técnico de Bahía de Banderas, se desprende el interés que se tenía en la constitución de dicha empresa, las gestiones que se hicieron para lograrlo, la posibilidad de que invirtiera en este negocio Somex, Fonatur y la familia Rodríguez, su posterior negativa para hacerlo, las gestiones ante bancas nacionales y extranjeras, el de California, Mashville y Chicago; las autorizaciones que se pidieron al Banco de México (Tomo I, pág. 55), la Reunión de Consulta celebrada con el licenciado Augusto Gómez Villanueva, Miguel de la Madrid y otros altos

funcionarios (que hemos transcrito), la circunstancia, a que ya nos hemos referido, de que Ríos Camarena tenía poder amplísimo del Fideicomiso Bahía de Banderas, inclusive PARA EFECTUAR ACTOS DE DOMINIO, por lo que, si bien en un asunto de interés general, Nuevo Vallarta, pidió autorización al Fideicomiso Bahía de Banderas (Comité Técnico) para vender, bien sea en greda, los terrenos expropiados a los ejidatarios del lugar, o formar una sociedad con la participación de Somex o Fonatur (lo que no fue posible), o con la iniciativa privada, una vez concedida la autorización para esto último, los detalles de su constitución, el mecanismo para lograrlo no tenía por qué consultarlo, por la naturaleza misma del negocio, que no admite dilataciones con el Comité Técnico, organismo que no funciona permanentemente. Un Banco no puede dejar inmovilizada una importante suma de dinero para esperar a que se reúna un Comité; por eso fijó la condición a que se refiere la Cláusula Décima Tercera, inciso H. del Contrato de Apertura de Crédito y Octava del de Promesa; además, Ríos Camarena provocó una junta de Consulta cuya existencia se ha reconocido por la Secretaría de Hacienda (Tomo XI, págs. 29 y 22) y que hemos transcrito.

Por otra parte, debemos reiterar que el Comité NO ES UN ORGANISMO PERMANENTE, sino que se reúne ESPORADICAMENTE, tan esporádicamente que desde 1972 que se designó a Ríos Camarena, hasta 1974, sólo se reunió CUATRO VECES.

a) *CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO*

En estas condiciones y para no perder la oportunidad de crear Nuevo Vallarta, se celebró un Contrato de Apertura de Crédito entre los señores Rodríguez y socios y el First National Bank of Chicago, institución que se manifestó dispuesta a invertir las cantidades que CONVINIERON tanto los acreditados como la Institución de Crédito, institución que por su seriedad no autoriza actos inmorales, a pesar de lo declarado por el espontáneo Abelardo Rodríguez; Lenhard, así lo afirmó con toda energía en su declaración de fecha 11 de abril de 1978 (Tomo IX, pág. 213).

El Banco aportó lo necesario para que los señores Rodríguez y socios compraran las acciones de la Serie "B". ¿Que eran insolventes, al decir de su acusador Aguilar y Quevedo y el Ministerio Público? No era, en la especie, necesaria solvencia económica, pues como dice el señor Lenhard, se prestó porque era atractivo y digno de crédito EL NEGOCIO (Tomo IX, pág. 215); éste y los acreditados fueron sujetos de crédito y quien juzgó lo necesario para otorgar el crédito y esto debe entenderlo el Ministerio Público, fue el Banco, que nada ha reclamado al respecto, y no una persona ajena, como lo es el acusador.

El Contrato de Apertura de Crédito "es aquel", al decir del licencia-

do Octavio Hernández, actual Director de BANOBRAS (Derecho Bancario Mexicano), por cuya virtud una persona se obliga a poner una suma de dinero a disposición de otra o a contraer una obligación por cuenta de ésta, para que ella haga uso del crédito concedido, en la forma, en los términos y condiciones convenidas, quedando obligado quien dispone del crédito a restituir a quien lo otorga las sumas de que disponga o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo y también, a pagar los intereses, prestaciones y comisiones que se estipulen (Art. 291 de la Ley de Títulos).

En el Contrato de Apertura de Crédito otorgado a los señores Rodríguez y socios, no a BANOBRAS, se establecieron una serie de obligaciones y condiciones (que entienda el Ministerio Público, que de no aceptarse por una y otra parte no se hubiera celebrado el negocio.

Entre estas obligaciones, además de los pagos en fechas determinadas, intereses, participación en las utilidades, se fijó en la Cláusula Décima, la de depositar en garantía las acciones de la Serie "B", propiedad de los acreditados, y además la obligación de que éstos obtuvieran de BANOBRAS el compromiso de comprar las acciones de su propiedad, que debían entregar en garantía en fideicomiso al Banco Nacional de México, en caso de que faltaran al cumplimiento de sus obligaciones.

Por su parte, el Banco estuvo de acuerdo en sujetar este compromiso a la condición de que fuera aprobada dentro del término de 90 días a partir del 8 de marzo de 1974, por el Comité Técnico del Fideicomiso Bahía de Banderas.

En caso de que no fuera aprobado ese compromiso o no se les entregara el comprobante respectivo dentro de ese plazo, podía ser denunciado el contrato.

Denuncia, dice Octavio Hernández, es el derecho que tiene cualquiera de las partes contratantes para dar por terminado un contrato, por su sola voluntad, aun cuando la otra parte cumpla con las obligaciones a su cargo. Denuncia es causa que extingue las obligaciones.

Comúnmente, sigue afirmando Hernández, el Contrato de Apertura de Crédito se asegura con garantía personal (fianza) o con garantía real (prenda o hipoteca, Art. 298 de la Ley de Títulos).

El Contrato de Apertura de Crédito, simple o en cuenta corriente, que no cuenta con garantía, recibe el nombre de apertura de crédito en descubierto. Ahora bien, el Contrato de Apertura de 8 de marzo, no fue en descubierto, pues se exigió una garantía, las acciones, y si el compromiso de adquirirlas no se aprobaba por el Comité Técnico del Fideicomiso Bahía de Banderas, el Banco de Chicago no perdía sus derechos de garantía, pues quedaba en libertad de vender o rematar las acciones en los términos de la Cláusula Cuarta del Contrato de Fideicomiso celebrado con el Banco Nacional de México. DE CUALQUIER SUERTE, RÍOS CAMARENA NO FIRMÓ ESTE CONTRATO. Si BANOBRAS deseaba

adquirir las acciones de la Serie "B", para que no pasaran a intereses no confiables, podía hacer uso del derecho al tanto, que se estableció en la Cláusula Tercera de las Declaraciones del Contrato de Constitución de la Sociedad, a la que vamos también a referirnos a continuación.

Algo tan simple como lo que se desprende del Contrato de Apertura de Crédito, no entendemos el porqué se trata de desfigurar y complicar por el Ministerio Público y el denunciante. A quien toca resolver sobre LA CAPACIDAD DE CRÉDITO DEL NEGOCIO Y LOS ACREDITADOS, es al Banco y no al Ministerio Público.

En la pág. 249 se afirma que la Secretaría de Hacienda no aprobó el Contrato de Apertura de Crédito celebrado entre el First National Bank of Chicago y los señores Rodríguez y socios; NO TENÍA POR QUÉ AUTORIZAR ESE CONTRATO LA SECRETARÍA DE HACIENDA, ya que quienes intervenían en él, eran particulares; la única autorización que debía obtenerse era del Banco de México, y ésta se obtuvo, según se deprende de las constancias que obran a fojas 55, Tomo I y 30, Tomo VI.

b) *CONTRATO DE PROMESA DE COMPRAVENTA DE LAS ACCIONES DE LA SERIE "B"*

Este Contrato se celebró el 14 de marzo de 1974, y en la forma en que el Ministerio Público formula sus conclusiones, parece que el Comité Técnico del Fideicomiso Bahía de Banderas fuera un órgano que funcionara PERMANENTEMENTE y no una entidad a la que se debe citar con antelación, contando con la posibilidad de la presencia de los altos funcionarios que la integraban, inclusive con la asistencia, en algunas ocasiones, del Presidente de la República, y previa su preparación por las diversas Direcciones del Fideicomiso, fijación del orden del día, obtención de los documentos oportunos, etc.

El Contrato de Promesa de Compra, atenta la Cláusula Primera del mismo, distingue dos hipótesis, que se han tratado de confundir, llegando inclusive a sostenerse, que el señor Ríos Camarena había aceptado, que en el caso de que los señores Rodríguez y socios faltaran al cumplimiento de sus obligaciones, BANOBRAS estaba obligado a comprar las acciones de la Serie "B", de acuerdo con la tabla de valores que se agregó a dicho Contrato de Promesa de Compra (pág. 253 de las conclusiones).

En el Contrato de Promesa de Compra, se distingue claramente la hipótesis de la Cláusula Tercera, de la hipótesis de la Cláusula Quinta, QUE NADA TIENE QUE VER CON LA TABLA DE VALORES.

La Cláusula Tercera, inspirada en el oficio de SOMEX, que obra a fojas 143, Tomo VII establece que los accionistas de la serie "A" com-

prarán las acciones de la Serie "B", de acuerdo con la Tabla de Valores, Cláusula Segunda, en el caso de que se den los supuestos previstos en dicha Cláusula. ES DECIR, CAUSAS IMPUTABLES A LOS ACCIONISTAS DE LA SERIE "A".

En cambio, en la Cláusula Quinta, se prevé el caso de QUE LA FALTA SEA IMPUTABLE A LOS ACCIONISTAS DE LA SERIE "B"; en caso de que los accionistas de la Serie "B" no cumplan CON SUS OBLIGACIONES CREDITICIAS, los accionistas de la Serie "A" comprarán las acciones de la Serie "B", HASTA POR EL MONTO DEL ADEUDO VENCIDO Y NO PAGADO, que conforme pasan los años se reducen, y en cambio aumentan de acuerdo con la tabla de valores que corresponde al 50% de la formulada para la compra por Somex, de Acciones de las Series "A" y "B".

Es por ello que Ríos Camarena no aceptó pagar las acciones de la Serie "B", de acuerdo con la Cláusula Tercera, sino en todo caso, de operar la cesión de los derechos de BANOBRAS a FONATUR, de acuerdo con la Cláusula Quinta, tal como se desprende de las cartas de fechas 22 de julio de 1976 y 6 del mismo mes y año, que obran a fojas 156 y 165 del Tomo I.

Por otra parte (Tomo I, pág. 202), en el Contrato de Promesa, en la Cláusula Octava, se fijó como condición (aceptada por el First National Bank of Chicago) que el Contrato de Promesa de Compra debería ser ratificado por el Comité Técnico del Fideicomiso Bahía de Banderas, dentro de un plazo de 90 días contados a partir del día 8 de marzo de 1974.

En otros términos, se fijó una condición, sobre la que ya hicimos referencia en las págs. 5-11, de estas conclusiones.

Así, aun cuando un grupo de accionistas pidió se les pagaran sus acciones de acuerdo con la Cláusula Tercera, su petición carecía de fundamento, como lo reconoce el doctor Martínez Manautou y además, por la carta de interpretación que se firmó después de la Junta de Consulta, carta a la que nos referimos en las págs. 59 y 62 de estas conclusiones.

c) *ESCRITURA DE CONSTITUCIÓN DE NUEVO VALLARTA*

En la IX Reunión del Comité Técnico de Bahía de Banderas, celebrado en junio de 1973, se aprobó la Constitución de la empresa Nuevo Vallarta, de acuerdo con el proyecto formulado por SOMEX y que se agregó al acta de dicha Reunión; no fue Mayo quien la redactó, por instrucciones de Ríos Camarena, sino SOMEX, que se había interesado en participar en dicha empresa (no los numerosos INVERSIONISTAS PRIVADOS interesados en invertir, como afirma sin pruebas, ni fundamento el Ministerio Público (pág. 245) y la escritura QUE SE FIRMÓ

NUEVE MESES DESPUÉS, en la que sí pudo intervenir Mayo, se ajustó estrictamente al proyecto de SOMEX, con excepción de las cláusulas contenidas en las Declaraciones que obran en la pág. 10 del Contrato, que el Ministerio Público considera, bien sea por desconocimiento o mala fe, como algo inusitado; sin embargo, nos preguntamos ¿leyó esas cláusulas que considera inusitadas el Representante Social? Con excepción de la Cláusula Tercera, las otras no las podía tener presentes SOMEX y son pertinentes, inocuas y necesarias.

Por lo que se refiere a la Cláusula Tercera, ésta responde a la nueva situación planteada nueve meses después de la IX Reunión, y sin modificar la Cláusula Octava que se refiere a todos los casos, establece, por lo que se refiere a BANOBRAS, un derecho para adquirir las acciones de la Serie "B", derecho del tanto, o la posibilidad de ser adquiridas por las personas que adquieran en remate dichas acciones, de operar la condición suspensiva fijada en las Cláusulas Octava del Contrato de Promesa de Compra y Décima Tercera, inciso g)., y Décima Quinta, inciso t). del Contrato de Apertura de Crédito.

La Cláusula Tercera, no es una cláusula perjudicial a BANOBRAS, sino favorable y además necesaria para poder llevar adelante la operación, de acuerdo con las facultades del señor Ríos Camarena, que las usó con toda discreción y en defensa de los intereses que representaba. Es inconcebible la mala fe para alterar los hechos y tratar de hacer lo blanco, negro.

Ninguna acción indebida realizó el señor Ríos Camarena, al introducir COMO ÚNICA modificación, las cláusulas de las Declaraciones que obran a fojas 10 de la Escritura.

Por otra parte y no es ello ilícito, se fijó en el Contrato de Constitución de Nuevo Vallarta, una tabla, para el caso que SOMEX quisiera adquirir el 16% de las acciones de la Serie "A" y 17% de las Acciones de la Serie "B".

d) *CONTRATO DE FIDEICOMISO*

El último de los cuatro contratos, firmado el 19 de marzo, en la misma fecha que el Contrato de Constitución de la empresa Nuevo Vallarta, lo que no podía ser de otra manera, pues requisito para la entrega de los $ 64.010,000.00, importe de las aciones "B" de Nuevo Vallarta, era la entrega en fideicomiso de estas acciones o los certificados provisionales y a su vez requisito para la expedición de las acciones de la Serie "B" o sus certificados, era la entrega de dicha cantidad, fue el Contrato de Fedeicomiso de Garantía celebrado entre el Banco Nacional de México, S. A. y los señores Abelardo Rodríguez, Luis Antonio Camargo, Santiago Pérez Antolinso y Federico Acosta Sierra, contrato en el que, aun

cuando aparece que intervino BANOBRAS, representado por Ríos Camarena, éste se abstuvo de firmarlo, como aparece en todos los ejemplares exhibidos por la parte acusadora en autos y el original que obra en el Banco Nacional de México, S. A. (Tomo VI, pág. 6).

Los señores Rodríguez y socios entregaron sus certificados en garantía y se ha venido repitiendo desde la acusación, que para hacer esa entrega era necesario pedir permiso a la Secretaría de Hacienda. ¿Por qué? Si se tratara de las acciones de la Serie "A", de acuerdo, ¿pero de particulares? Son esas afirmaciones temerarias que se repiten sin sentido y se aceptan por ignorancia. Si se hubiera necesitado el permiso, el Banco Nacional de México, una de las instituciones más serias en nuestro país, lo hubiera pedido, pero como no lo necesitaba no lo pidió y así se entregaron por los accionistas de la serie "B", sus certificados y AHÍ SIGUEN porque no se han vendido a BANOBRAS, YA QUE SE CARECE DE ACCIÓN PARA ELLO, como lo sostuvo el doctor Federico Martínez Manautou, en la parte final del careo que se llevó a cabo con Alfredo Ríos Camarena, SALVO QUE EN EJERCICIO DEL DERECHO DEL TANTO QUE SE LE CONCEDIÓ A BANOBRAS EN LA CLÁUSULA TERCERA DE LAS DECLARACIONES que se incorporaron al proyecto que se aprobó en la IX Reunión y que resultaron necesarias como se desprende de su lectura, excepción hecha de la tercera, en la que, dada la nueva situación planteada nueve meses después, por el préstamo del First National Bank of Chicago, era necesario dar a BANOBRAS el derecho al tanto, en caso que tuviera que adquirir las acciones (que tienen un valor importante, atenta la opinión de actuarios y auditores que obran a fojas 2,209-X), O QUISIERA ADQUIRIRLAS, o bien para que en remate se adquirieran por particulares en los términos de la cláusula Tercera a que nos venimos refiriendo, "O A CUALQUIERA OTRA PERSONA CAPAZ".

Por ello es, que en el fideicomiso, partiendo del supuesto de que por la condición suspensiva o por cualquier otra causa no pudiera o no quisiera adquirir BANOBRAS o que el First National Bank of Chicago tampoco se inclinara por venderlas a BANOBRAS, se podía recurrir al remate de las acciones, en los términos de la Cláusula Cuarta del Fideicomiso de Garantía, que fue elaborado por el Banco Nacional de México, de donde resulta que todo lo que se dice sobre esta Cláusula Cuarta, es absurdo y torpe.

En el caso de sacar a remate las acciones de la Serie "B", según la declaración Tercera del Contrato de Constitución de Nuevo Vallarta ¿qué perjuicio se causa a BANOBRAS? Y si esta institución no está de acuerdo con el remate, en función al derecho al tanto que se le concedió, podía adquirirlas previo arreglo con la acreedora.

Resulta, Señor Juez, que los contratos celebrados por Ríos Camarena y los señores Rodríguez y socios, no son indebidos, ni causan, ni pueden causar perjuicio a BANOBRAS; el dictamen de los Peritos de la Procuraduría, al que no da ningún valor el Ministerio Público, que tiene que reconocer que no se ha causado hasta la fecha ningún daño CIERTO, EFECTIVO, a BANOBRAS, Fideicomiso Bahía de Banderas o el Estado, salvo $ 11.500,000.00 de los que no existe prueba, por cuanto no acepta ni menciona siquiera los supuestos daños a que se refieren los Peritos de la Procuraduría, que de acuerdo con las pruebas presentadas por la defensa, su dictamen carece de eficacia jurídica, ya que BANOBRAS, la Secretaría de Hacienda, Fideicomiso Bahía de Banderas, Fonatur, el First National Bank of Chicago y el Banco Nacional de México, han manifestado que la compra de las acciones de la Serie "B", no se ha llevado a cabo y permanecen en el Banco Nacional de México; aún más. Federico Martínez Manautou ha manifestado y con razón, que el Banco americano no tiene ningún derecho a vender sus acciones a BANOBRAS, POR CUANTO EL COMITÉ TÉCNICO DE BAHÍA DE BANDERAS, NO APROBÓ, DENTRO DEL PLAZO SEÑALADO EN LA CLÁUSULA OCTAVA respectiva, el Contrato de Promesa de Compra, celebrado el 15 de marzo de 1974 y que obra en autos.

AUTORÍA

El Ministerio Público sostiene que Ríos Camarena es autor, y no instigador, en los términos del auto de formal prisión, que a la letra dice:

"Finalmente, es pertinente hacer mención que a juicio del que prevé la presunta responsabilidad en que incurrió el inculpado antes mencionado en la comisión del delito de fraude maquinado, debidamente analizado, se encuentra determinado por el artículo 13 en sus fracciones I, II y III del Código Penal Federal, toda vez que de lo actuado se deduce que dicho inculpado en unión de sus coacusados Luis Antonio Camargo García, Santiago Pérez Antolinos, Federico Acosta Sierra, Ricardo Romay Wisbrun y Abelardo Rodríguez Sullivan, intervino en la concepción, preparación del delito a que se ha hecho mérito, que además indujo y compelió a otros a cometerlo, prestando el auxilio y cooperación para la ejecución del mismo".

Esta afirmación del acusador (que no es por cierto, aun cuando así aparezca, mi estimado amigo Alfonso Fernández Estrada, capaz e inteligente Agente del Ministerio Público), fue ratificada por la Procuraduría, ya que Su Señoría con fundamento en el artículo 294 del Código Penal de Procedimientos Penales mandó dar vista al señor Procurador con esta contradicción existente entre las conclusiones y el auto de formal prisión.

En la página 293 de sus conclusiones, el Ministerio Público precisa que su acusación en contra de Alfredo Ríos Camarena por el delito de fraude maquinado se hace sin que su responeabilidad se le impute en los grados de participación, y a continuación afirma que ha quedado fehaciente-

mente demostrado en este escrito, la responsabilidad de Alfredo Ríos Camarena en la comisión del delito de fraude maquinado, ya que dicho procesado preparó Y EJECUTÓ todos y cada uno de los actos encaminados a la obtención de un lucro indebido, cuyo mínimo es de Once Millones Doscientos Cincuenta Mil Pesos.

Para el Ministerio Público los actos realizados requerían, según dice, "el campo de acción adecuado y propicio para llevarlos a cabo", de tal suerte que el único que podía engañar al Comité era su subordinado Ríos Camarena.

Se apoya además el Ministerio Público, en la ejecutoria del Primer Tribunal Unitario, que resolvió que en la especie no existen datos de los que se desprenda la participación de Camargo y socios, inclusive de Romay, en la comisión del delito.

En verdad, ni Camargo y socios, en especial el licenciado Santiago Pérez Antolinos, profesionista distinguido, que ha sido aceptado COMO MIEMBRO DE LA BARRA DE ABOGADOS, en desagravio de su injusta detención, e inclusive el ingeniero Romay, son responsables de la comisión de delito alguno, que tampoco ha cometido Ríos Camarena; intervinieron en un negocio en beneficio de la región y de los ejidatarios, cuya bondad se desprende de los documentos que obran a fojas 6 del Tomo X y 209 y siguientes del mismo Tomo, pero técnicamente, de existir algún delito, Ríos Camarena no puede ser autor.

En el escrito de fecha 25 de julio del año en curso, el Director General de Control de Procesos y sus auxiliares, confirmaron sus propias conclusiones acusatorias, por cuanto dicen se demostró que el acusado y sólo él concibió, preparó y ejecutó los pasos necesarios para engañar a las autoridades del Fideicomiso Bahía de Banderas.

Sostenemos que en la especie no hay, ni puede haber delito; pero la posición del Ministerio Público al sostener que Ríos Camarena es autor porque realizó todos los hechos, es insostenible al hojear las páginas de este innecesario y voluminoso proceso.

¿En qué consiste el fraude maquinado? Ratificamos que en la especie no puede existir esta figura; que tampoco existe el engaño por las razones que ya expresamos, ni daño, ni relación causal, pero si los hechos los hizo consistir el Juez en que fueron celebrados varios contratos con el fin de que al faltar a sus obligaciones crediticias los accionistas de la Serie "B", obtuvieran la diferencia entre lo adeudado al First National Bank of Chicago y las exageradas sumas mencionadas en la tabla de valores anexa el Contrato de Promesa de Compra, Ríos Camarena no puede ser autor; si el delito se hace consistir en que al faltar a sus obligaciones crediticias, BANOBRAS tenía que comprar las acciones de la Serie "B" al First National Bank (aun cuando ya vimos que no existe tal obligación), estaríamos frente a un negocio civil y no un fraude, y si los engaños, artificios y maniobras tienen por objeto (lo que tampoco está probado) que Rios Camarena obtuviera una cantidad de dinero, PROPIEDAD DE CAMARGO Y SOCIOS ($ 11.250,000.00), se están cambiando los hechos fijados en el auto de formal prisión, y el ilícito que a lo sumo se hubiera integrado, sería el de cohecho, en que los pasivos serían Camargo, Rodríguez y socios.

Sin entrar en las disquisiciones teóricas sobre el concepto de autor, coautor, actor mediato, partícipe, etc., sobre los conceptos doctrinarios de autoría en sentido extensivo o restringido, objetivo o subjetivo, el dolo de autor y de partícipe, etc., diremos que entendemos por autor, al que ejecuta la acción que causa el resultado típico, o sea en el caso del fraude, la obtención de una cosa o un beneficio indebido.

Como sostiene Carrara, autor principal de un delito es aquel que realiza el acto consumativo de la infracción.

Ahora bien, en la especie, suponiendo que los hechos que se mencionan en el auto de formal prisión sean delito, que no lo son, Ríos Camarena no ejecutó, como dice el Ministerio Público, todos y cada uno de los actos encaminados a obtener un lucro indebido, ni se ha consumado a la fecha el ilícito por cuanto, como ya vimos, no existe daño alguno.

Desde luego no firmó nuestro defenso el Contrato de Apertura de Crédito, no formuló y firmó él solo, el Contrato de Promesa de Compra, ni puede haber una sociedad con un solo socio, ni recibió el dinero para la compra de acciones de la Serie "B" de Nuevo Vallarta, ni los cheques que expidió el Banco Nacional de México, de los que obran en autos repetidas copias, ni firmó el Contrato de Fideicomiso, ni debía (ya vimos que esto no era posible, por no haberse aprobado el Contrato de Promesa de Compra por el Comité Técnico de Bahía de Banderas y por la carta de interpretación que obran en autos) recibir la supuesta diferencia entre las cantidades adeudadas al First National Bank y las señaladas en la tabla de valores, ni intervino en la administración y dirección de Nuevo Vallarta; en cambio, y esto no lo señaló el Ministerio Público, si el señor Ríos Camarena obtuvo los $ 11.250,000.00 de Rodríguez y socios, el delito sería cohecho; el autor Ríos Camarena y los pasivos los accionistas de la Serie "B", pues el dinero que les entregó el Banco ERA DE ELLOS y no del Estado, que reiteramos, no ha pagado un solo centavo al First National Bank, como está empliamente probado (Tomo VII, pág. 147; Tomo IX, pág. 3; Tomo IX, pág. 213; Tomo X, pág. 147, etc.).

De lo expuesto se desprende que nuestro defenso Alfredo Ríos Camarena, no es autor, salvo que se hubiese acreditado, lo que no se desprende de autos, que además de un supuesto fraude maquinado, se hubiese cometido en la especie el delito de cohecho.

En vista de lo antes expuesto, nos permitimos presentar a Su Señoría, un resumen de nuestras conclusiones.

RESUMEN

1. No se tipifica en la especie el fraude maquinado, en perjuicio de BANOBRAS, Bahía de Banderas o el Estado, ya que en los términos de su definición, el Comité Técnico de Bahía de Banderas o BANOBRAS, no entregó cosa alguna, a resultas de engaños, maquinaciones o artificios, a ninguna persona; además, en las conclusiones se hace alusión a la obtención de un beneficio indebido que no menciona la definición del fraude maquinado.

> "Art. 386, fracción III. CUANDO EL SUJETO PASIVO ENTREGUE LA COSA DE QUE SE TRATA a virtud no sólo de ENGAÑO, sino de maquinaciones o artificios que para obtener esa entrega se haya empleado".

Estos elementos no se dan en la especie; se pretende hacer una aplicación analógica de dicho precepto, que a la mejor no leyó el acusador.

2. No se tipifica en la especie el fraude maquinado en agravio del First National Bank of Chicago, porque esta institución no fue objeto de engaño, ya que en todos los contratos intervino su representante legal, que inclusive redactó el Contrato de Apertura de Crédito. No aparece además, que se haya presentado conclusiones acusatorias al respecto.

3. De acuerdo con los hechos imputados a Ríos Camarena y socios, no existe engaño al Comité Técnico de Bahía de Banderas; éste se hace consistir en que Ríos Camarena obtuvo la aprobación de un contrato de constitución de la empresa Nuevo Vallarta (junio de 1973), y luego la varió substancialmente (NUEVE MESES DESPUÉS, MARZO DE 1974). Falso, ninguna alteración substancial se hizo; después de la consulta a que se hace mención en la X Reunión del Comité Técnico del Fideicomiso Bahía de Banderas, que obra a fojas 293-760 del Tomo VI, y que se ha transcrito en estas conclusiones de la página 65 a la 67, está probado que se facultó a BANOBRAS para ejercer un derecho de tanto respecto a las acciones de la Serie "B", y autorizar a los particulares a adquirir en remate las acciones de la Serie "B" sin previa autorización del Consejo de Administración, como está señalado, para cualquiera otra persona, excepto Somex, en la Cláusula Octava de la Escritura Constitutiva de Nuevo Vallarta.

4. Pero suponiendo, sin conceder, que se hubiese engañado al Comité Técnico de Bahía de Banderas, nueve meses antes de celebrarse la Escritura de Constitución de Nuevo Vallarta, y cuando no se sabía si algún Banco prestaría dinero a los señores Abelardo Rodríguez y socios, si se podría llevar a cabo o no la asociación, ¿qué condiciones impondría la institución acreditante?, etc., es evidente que en la especie falta el nexo causal, pues la entrega de los Siete y Medio Millones de Dólares no fue

consecuencia de este supuesto y absurdo engaño, ni a resultas del mismo entregó algo Bahía de Banderas; puede haber engaño y entrega de una cosa, pero si no existe el nexo causal, lo que no se da en el caso, no puede conformarse el delito de fraude, y menos el de fraude maquinado,

5. En la especie no existe tampoco daño, cierto y determinado; tan es así, que el propio Agente lo reconoce ante la abundancia de pruebas que existen al respecto; en estas condiciones, no hay ni puede haber delito. El fantástico fraude de 570 millones aproximadamente, cayó por su propio peso, a pesar de la afirmación del Ministerio Público (pág. 305), en el sentido de que existe en autos un dictamen pericial sobre el daño ocasionado al patrimonio del pasivo, que debe tener en cuenta Su Señoría, por cuanto no se encuentra rebatido con fundamentos de hecho y de derecho por la defensa. Falso. Obran en autos suficientes pruebas promovidas por la defensa, en el sentido de que ni BANOBRAS, ni Fonatur, ni la Secretaría de Hacienda, ni el Fideicomiso Bahía de Banderas, han cubierto cantidad alguna al First National Bank of Chicago en pago de las acciones de la Serie "B" de Nuevo Vallarta, lo que confirman el propio Banco de Chicago y el Banco Nacional de México, S. A., EN EL QUE ESTÁN TODAVÍA DEPOSITADOS LOS CERTIFICADOS RESPECTIVOS, que no tiene por cierto, al decir del doctor Martínez Manautou, obligación alguna de adquirir. Además, se da el extraño y curioso caso, que el Agente no le concede valor alguno a dicho dictamen, pues en la propia página 305 se refiere a un pasivo contingente, y en la página 255 afirma que el lucro indebido consistió en la obtención de Once Millones Doscientos Cincuenta Mil Pesos, independientemente, agrega, del perjuicio patrimonial causado al Fideicomiso Bahía de Banderas, el cual quedó gravado con esa conducta ilícita y CUYO MONTO AÚN NO ESTÁ CUANTIFICADO. Luego si no le da, porque no lo tiene, de acuerdo con las pruebas que obran en autos, valor alguno al dictamen de los Peritos. ¿Por qué pretende que el Juez no se lo dé en contra de nuestro defenso? Cosas del Ministerio Público.

6. El Ministerio Público, ante la ausencia de daño CIERTO Y DETERMINADO, violando lo dispuesto por el artículo 19 Constitucional, cambio los hechos en que se fundó el Juez para dictar su auto de formal prisión, y sostiene que Ríos Camarena obtuvo un beneficio de $ 11.250,000.00 que le entregaron los accionistas de la Serie "B", de las cantidades que recibieron del First National Bank of Chicago. Era su boleto, dice Federico Acosta, simple testigo de oídas.

Respecto a los Seis Millonse de Pesos que dice recibió de López Güitrón, estos hechos ni son objeto del proceso, ni López Güitrón era contratista de Nuevo Vallarta, en relación a los hechos que se mencionan. Otra falsedad o ligereza del Ministerio Público.

7. El Ministerio Público sostiene que con el dicho de los testigos, se probó esta entrega. Falso. Al referirnos a las declaraciones de los testigos,

señalamos LAS GRAVES CONTRADICCIONES QUE EXISTEN EN SUS DECLARACIONES, que invalidan su dicho. Pero además, la ligera afirmación del Ministerio Público es contraria a los documentos que obran en autos (el cuadro que obra a fojas 164, Tomo VI, apoyado por los comprobantes del pago de impuestos que obran a fojas 165-171 del Tomo VI, pág. 76, Tomo I, recargos y diferencia en el tipo de cambio, Tomo I, pág. 118, 119 y 120), cheques para gastos a favor de Abelardo Rodríguez, Santiago Pérez Antolinos, Luis Antonio Camargo y Federico Acosta Sierra por $ 250,000.00 y $ 431,450.00 (Tomo I, pág. 49) etc., la declaración del señor Camargo, que recibió lícitamente algo más de Tres Millones de Pesos del préstamo que les hizo el First National Bank, y que Abelardo Rodríguez recibió otra cantidad similar; declaraciones de Santiago Pérez Antolinos, que afirmó que se había pagado una cantidad a un primo de Abelardo y a otras personas ligadas al Banco de Chicago, que intervinieron en la operación. Luego ES IMPOSIBLE que se le hayan entregado a Ríos Camarena $ 11.250,000.00 tal y como lo sostiene el Ministerio Público.

8. La cantidad de $ 62.010,000.00 que afirmaron los Peritos de la Procuraduría se habían dispuesto por los acusados, aparece de autos que fueron depositados en el Banco del Atlántico y se invirtieron íntegros en la empresa Nuevo Vallarta (Tomo VIII, pág. 187), auditorías (Tomo X, pág. 210 a 234).

9. Los contratos celebrados por los señores Rodríguez y socios, y éstos y el señor Ríos Camarena NUEVE MESES DESPUÉS de que el Comité Técnico de Bahía de Banderas aprobó la consitución de Nuevo Vallarta, y ante nuevas circunstancias que no podían preverse cuando se autorizó la consitución, son lícitos, y Ríos Caramena actuó de acuerdo con sus amplísimas facultades para llevar a cabo el negocio que tanto interesaba al Gobierno Federal, según se desprende de la numerosa correspondencia que obra en autos, y las referencias en la VI, VII, VIII y IX Reuniones del Comité Técnico. Al hacerlo, actuó con prudencia y se fijó una condición suspensiva, que al no darse, libera a BANOBRAS de la obligación de comprar las acciones de la Serie "B", condición suspensiva que se estableció en la Cláusula Octava del Contrato de Promesa de Compra y Décima Tercera, inciso g)., y Décima Quinta, inciso t). del Contrato de Apertura de Crédito.

Si posteriormente BANOBRAS tuvo interés en adquirir esas acciones con intervención de Fonatur, ello se debió a la nobleza del negocio, lo que reconoció el Banco de Chicago a través de su representante el señor Lenhard.

10. Ríos Camarena no puede ser autor de los hechos que se le imputan, salvo en un supuesto que cambia por completo los hechos que motivaron la formal prisión.

Autor es el que materialmente consuma el delito; como dijera Carrara,

autor principal de un delito es aquel que realiza el acto consumativo de la infracción.

Ahora bien, Ríos Camarena ni firmó el Contrato de apertura de Crédito, ni recibió su importe, según los cheques que obran en autos, ni firmó el Contrato de Fideicomiso, y sobre todo, de acuerdo con el auto de formal prisión y el Contrato de Promesa de Compraventa, no era el destinatario de la diferencia entre lo adeudado al Banco de Chicago y los precios señalados en la tabla de valores, que correspondían por cierto, al 50% de la tabla de valores señalada a Somex para la compra de acciones de Nuevo Vallarta.

Por eso lo consideró el Juez del proceso inductor y partícipe. Claro, en el supuesto de que se hubiera cometido un delito, que ya vimos no existe, ni puede existir en la especie.

Considerarlo autor es antijurídico, ya que no realizó todos y cada uno de los hechos, como equivocadamente sostiene el Ministerio Público, ni consumó el delito, que en caso de existir algún ilícito, éste no está consumado, por cuanto no se ha pagado cantidad alguna a los señores Rodríguez Camargo y socios.

Sólo sería autor, y los señores Rodríguez y Camargo pasivos, de habérsele entregado DE SU DINERO, los $ 11.250,000.00 que dice el Ministerio Público les exigió para llevar a cabo el negocio, pero en ese caso, los hechos cambiarían, y estaríamos ante un cohecho, que tampoco existe, ya que no hay prueba alguna de la entrega de esa cantidad.

11. Finalmente, en relación a las conclusiones confusas y contradictorias del Ministerio Público, que viola los más elementales principios del Derecho, como el apotegma del *nullun crimen sine lege*, y el principio de que todo procesado se presume inocente hasta que se dicte sentencia firme en su contra, pues infama a nuestro defenso llamándole delincuente y otras lindezas, por lo que es necesario distinguir, por lo poco claro de las conclusiones, de qué se puede acusar a nuestro defenso.

Al final de sus conclusiones (pág. 309), se refiere a que debe tomarse en cuenta, además la extensión del daño causado, $ 11.250,000.00, y el hecho de haber comprometido ilícitamente al Fideicomiso Bahía de Banderas para adquirir acciones de la empresa Nuevo Vallarta a un precio exorbitante, cuyo pago se ha hecho exigible.

Parece que en este párrafo vuelve a insistir en que el delito consiste en que se comprometió al Fideicomiso a pagar el precio de las acciones de la Serie "B", de acuerdo con la tabla de Valores, a un precio exorbitante, y agrega que el pago se ha hecho exigible; sin embargo, olvida el Ministerio Público que ni el pago se ha hecho exigible, ni se podrá reclamar diferencia alguna (independientemente de la carta interpretativa), por la sencilla razón, de que todos los accionistas de la Serie "B" han cedido sus acciones y derechos al Estado.

¿Cómo es posible que esto lo haya olvidado o disimulado el Ministerio Público?

Si se trata del pago de las acciones de la Serie "B", al precio de lo que se adeuda al Banco de Chicago, es un asunto civil, discutible y sin que se haya precisado hasta la fecha monto del daño, pues las acciones tienen un valor, y éste no se ha tenido todavía en cuenta.

Además, reiteramos, no existe daño a la fecha, pues una cosa es que se haya comprometido el patrimonio del Gobierno, falso por otra parte, y que éste haya resentido un daño cierto y preciso, lo que no ha ocurrido, pues no se han adquirido las acciones, es discutible el derecho del First National Bank of Chicago, según lo expresó categóricamente el actual Director del Fideicomiso Bahía de Banderas, doctor Federico Martínez Manautou, ni existe ninguna prueba de que se haya demandado por el Banco de Chicago a BANOBRAS, y éste haya interpuesto las excepciones y las defensas a que tiene derecho .

Si el delito se hace consistir en que recibió nuestro defenso $ 11.250,000.00, obligando a los accionistas de la Serie "B" a efectuar dicha entrega (pág. 286 final y 287 de las conclusiones del Ministerio Público), además de que no se da el tipo del fraude maquinado, pues no existe engaño, sino en todo caso el de cohecho, se cambian los hechos por los que se dictó el auto de formal prisión, en el que no se hace mención a esta supuesta exigencia de Ríos Camarena para los accionistas de la Serie "B".

Por todo lo expuesto, y con fundamento en los artículos 297 y 305 del Código Federal de Procedimientos Penales, A USTED C. JUEZ, ATENTAMENTE PEDIMOS:

1o. Se sirva tenernos por presentados formulando en tiempo nuestras conclusiones.

2o. Citar dentro del término de cinco días, a la audiencia a que se refiere el artículo 305 citado.

3o. En su oportunidad, dictar sentencia absolutoria toda vez que nuestro defenso no ha cometido delito alguno, como lo hemos venido sosteniendo en forma reiterada y constante.

PROTESTAMOS LO NECESARIO.

México, D. F., septiembre tres de mil novecientos setenta y nueve.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

BERISTÁIN, Antonio, CRÍSIS DEL DERECHO PRESERVATIVO, *prólogo de Julio Caro Baroja, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A., EDICUSA, Madrid, 1977, 277 págs.*

La crisis del Derecho Penal (represivo) es algo cada vez más evidente. De algún modo esta crisis se tenía que reflejar también en la actividad intelectual que se ocupa del Derecho Penal. El penalista y el criminólogo hace ya tiempo que abandonaron su fe en el Derecho Penal clásico tradicional, al comprobar su ineficacia como medio de prevención de la criminalidad y la posibilidad de su manipulación para apuntalar y defender los cimientos de un sistema político muchas veces antidemocrático y negador de los derechos y libertades fundamentales. Por eso, la *crítica al Derecho Penal* ha ido evolucionando hasta constituir una *Ciencia crítica del Derecho Penal,* es decir, un conjunto de conocimientos convenientemente sistematizados que pueden servir como alternativa del Derecho Penal actualmente vigente.

En los últimos años se viene observando en cuantas reuniones y conferencias internacionales de algún prestigio científico se celebran una tendencia a entender el hecho de la criminalidad y de su prevención y represión como un problema sociopolítico, rebasando el marco de las teorías individualistas clásicas. Antonio Beristáin, perfecto conocedor de las actuales tendencias del pensamiento penal y participante activo en muchas de estas reuniones internacionales, recoge en este libro los documentos y conclusiones mantenidas en ellas, ofreciendo así al lector un interesante material sobre el que éste pueda reflexionar y discutir. Quizá lo más característico de esta recopilación sea su pluralismo que se refleja en la diversidad de opiniones y tesis aducidas. Sin embargo, y a pesar de este pluralismo, por otra parte tan conveniente para un análisis dialéctico de los problemas, se observa en todos los documentos y opiniones que en este libro se recogen una cierta unanimidad respecto al origen y causas de la criminalidad. La criminalidad es un problema sociopolítico y como tal debe ser tratado. A partir de aquí comienzan las discrepancias. Mientras que para unos la criminalidad es algo disfuncional, pero perfectamente normal y asimilable en el sistema social, para otros es un defecto inherente del sistema capitalista que sólo puede erradicarse cambiando –y respecto al modo de producirse ese cambio también hay discrepancias– el sistema mismo. No faltan por supuesto las posturas

eclécticas, ni tampoco la de quienes sólo se preocupan de los medios empleados en la lucha contra la criminalidad o de sus efectos.

De todo esto se ofrece una buena muestra selectiva en el libro de Antonio Beristáin quien dedica la primera parte íntegramente al V Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención y Tratamiento del delincuente y recoge en la segunda las conclusiones y recomendaciones habidas, entre otras reuniones, en las Jornadas de catedráticos y agregados de Derecho penal, en el XXVI Curso Internacional de Criminología, en las Primeras Jornadas de Defensa Social de América Latina, en el Primer Symposium Internacional sobre Victimología, en el 4o. Symposium Internacional de Criminología Comparada y en el XIII Congreso Internacional, así como algunos informes de los delegados de algunos países a Congresos Internacionales o informes privados, como el Manifiesto del profesor López Rey. Naturalmente, como ya advierte Beristáin, una selección de este tipo no puede dejar de ser arbitraria o subjetiva —no tanto "parciales y partidistas", como, sin embargo, dice literalmente el autor— por cuanto no se trata de una recopilación exhaustiva, sino de una selección en la que lógicamente está presente un criterio valorativo personal. De lo que no cabe la menor duda es el valor científico de las opiniones aducidas y del valor de la recopilación en sí, que ofrece un interesante material de discusión y reflexión no siempre fácil de obtener y consultar.

Pero el valor de este libro no se agota en la aportación documental reseñada. Antonio Beristáin ofrece, a modo de Epílogo, una especie de bases de lo que bien puede ser un Libro Blanco de la Justicia Penal. El derecho criminal o penal no debe ser, una institución exotérica en manos de unos pocos, sino una ciencia, un arte y una praxis que debe cumplir las normas democráticas con la mayor fidelidad, como institución que nace del pueblo y debe estar al servicio del pueblo. Para ello deberán desarrollarse el principio de legalidad demasiado encapsulado en el poder estatal centralizado, modificar el objeto material para reprimir la llamada criminalidad no convencional (terrorismo de estado, tortura policial, delincuencia económica), ampliar el concepto de víctima y darle una mejor protección, configurar de modo distinto el actual proceso penal y emplear, en definitiva, una nueva metodología y unas nuevas técnicas tanto en la aplicación, como en la investigación y docencia, para que en un futuro inmediato el Derecho Penal deje de ser un instrumento represor de la libertad, creando libertad.

Francisco Muñoz Conde

CASTRO V. Juventino, EL SISTEMA DEL DERECHO DE AMPARO. *Editorial Porrúa S. A., México, 1979; 284 págs. Don Juventino*

V. Castro, el eminente jurista, ha dado a la luz pública, una nueva obra relacionada con su especialidad: el Amparo; la obra lleva por título precisamente: El Sistema del Derecho de Amparo.

El doctor Castro, con esa modestia que lo caracteriza, se limita a decir que su nuevo libro simplemente tiene la pretensión de contemplar la riqueza del juicio de amparo bajo una nueva perspectiva; se intenta, simplemente, variar el punto visual; pero, en honor a la verdad, la obra excede con creces, y que bueno, lo que con tanta modestia presenta.

Del autor cabe decir que desde hace más de diez años imparte con singular autoridad, la cátedra del segundo curso de derecho constitucional (amparo) en la Escuela Libre de Derecho; que en forma paralela a la docencia ha sido abogado o consultor de diferentes organismos descentralizados y dependencias oficiales, funciones que le han permitido intervenir en la elaboración de diferentes proyectos de leyes que hoy regulan el funcionamiento de algunos organismos públicos y reglamentos que tienen que ver con la actividad de los particulares. Es autor de varias obras jurídicas: *Funciones y Disfunciones del Ministerio Público en México; La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo; Hacia el Amparo Evolucionado* y del ya clásico manual: *Lecciones de Garantías y amparo;* en pocas palabras, el doctor Castro es un jurista conocedor y conocido.

El juicio de amparo, a decir del doctor Castro, maneja y norma conceptos pertenecientes a la teoría del poder público, consecuentemente desarrolla lo relativo al abuso del poder y de la forma o formas como se ha procurado y procura ajustar la conducta de los funcionarios públicos, de los detentadores de la facultad de mando, a las normas constitucionales; el amparo tiende a evitar violaciones a las libertades individuales.

El *prius ordenante* que regula el juicio de amparo, como acertadamente lo afirma el tratadista, consiste en: "Las autoridades deben respetar, ajustar sus actos y aun, en ciertos casos, alentar los derechos libertarios de la persona, —especialmente los constitucionalmente reconocidos—, en forma tal que cualquier conducta de ellas que viole esta regla prima es formal y materialmente inválida, y los tribunales competentes deben declarar su nulidad a petición de parte legítima, y proveer lo necesario para el total cumplimiento de su declaratoria."

La obra es breve y buena, por lo que, como decían los viejos, es doblemente buena. En poco más de doscientas páginas el autor analiza, estudia y resume todo lo que pudiera ser considerado como esencial en el juicio de amparo: principios, técnica, métodos; lo relativo a las demandas, sentencias y al cabal cumplimiento de éstas.

El amparo ha requerido de muchos años para llegar a su actual estructura y en la definición de su forma han intervenido no pocas generaciones de juristas; de una u otra forma en su estudio, difusión, enseñanza

y previsión de sus posibles tendencias y necesidades, la generación a la que el Maestro Castro pertenece ha intervenido y contribuido en forma notable.

Obras con características similares a las que posee la que ahora sale al público, contribuyen a proponer soluciones concretas al permanente problema de la legalidad y de la defensa que de sus derechos pueden hacer los particulares.

Elisur Arteaga Nava

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario y LUJÁN MUÑOZ, Jorge, GUÍA DE TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN. *11a. ed., corregida y adicionada con Cuadernos de ejercicios, México, 1979, Publicaciones Cruz O., S. A.*

Destinada a los estudiantes de nuevo ingreso a universidades e institutos de enseñanza superior, esta Guía de técnicas de investigación es también útil en otros niveles y a lo largo de toda la carrera profesional; da instrucciones y consejos para que el estudiante pueda hacer más adecuadamente sus trabajos de curso, desde la selección del tema hasta la redacción final; explica cómo se reduce el tema y la organización de las bibliotecas; sugiere criterios para escoger y evaluar bibliografía; enseña los medios para preparar y registrar información; instruye sobre la buena redacción.

Se incluyen tres apéndices en los que se hace una lista de obras de referencia general, se presentan algunos modelos de partes de un trabajo escrito a máquina y se enlistan algunas abreviaturas.

La nueva edición viene enriquecida con un Cuaderno de trabajo de técnicas de investigación, complementario de la Guía. Los trabajos versan sobre la biblioteca, el catálogo, las partes de un libro, obras generales de referencia, obras de referencia especializadas, selección, reducción y evaluación del tema, revisión del tipo de información requerida y su búsqueda, fichas bibliográficas, el primer bosquejo, recopilación de información en fichas de investigación, notas al texto, revisión de la tesis y segundo bosquejo, título y partes finales del trabajo, bibliografía final e índice, evaluación del trabajo.

Manuel López Medina

HERRERA ZAPIÉN, Tarsicio, MÉTODO DE LATÍN EN FRASES CÉLEBRES DE CIENCIAS Y LETRAS, *catedrático e investigador titular*

en la E.N.P. y en la Facultad de Filosofía y Letras de la U.N.A.M. vol. 1, 314 p. México, Porrúa, 1975.

Muy recomendable, tanto para quienes deban estudiar latín en ciclos escolares como para quienes deseen hacerlo en forma autodidacta, ya que se enseña el latín graduando progresivamente las dificultades gramaticales en frases y construcciones que realmente va a utilizar el intelectual de habla española.

En el pórtico de la obra el autor demuestra la vitalidad del latín, trae una bibliografía actual y una introducción al latín en las ciencias y en la literatura; vienen luego veintiséis lecciones, muy interesantes y novedosas por su estructura, integrada por notas gramaticales, lecturas, ejercicios orales, anécdotas y documentos; una pequeña antología latina retrogrediente cierra la obra.

Una bibliografía de latín para juristas debe incluir este libro entre los manuales recomendados a los estudiantes, quienes recibirán los beneficios de un método fácil y atractivo, así como las importantes noticias del autor sobre el latín en el derecho.

Manuel López Medina

PALACIOS, Prudencio Antonio, NOTAS A LA RECOPILACIÓN DE LEYES DE INDIAS, *(Estudio, edición e índices de Beatriz Bernal), México, UNAM, 1979, 606 p.*

El libro que tenemos la oportunidad de comentar en esta ocasión lo podemos calificar de magnífico instrumento de historia del derecho mexicano e hispanoamericano.

Cuando tenemos que hacer algún trabajo de la época colonial nos enfrentamos siempre al problema de la carencia de fuentes impresas que ayudan enormemente a esa labor. Ahora bien, la edición de una fuente se puede hacer de dos maneras: por la simple transcripción mecánica o en lo que se llama una edición crítica, en la que se cortejan todos los originales, se localizan citas, se entrecruza la información contenida y se confeccionan índices. Esta segunda fue la forma que adoptó la doctora Bernal en el trabajo que reseñamos.

Se inicia con un estudio introductorio, en donde sitúa al lector dentro de lo que es y significa este libro, sigue con el cuerpo propiamente dicho del trabajo de Palacios y finaliza con 7 índices que nos resultan sumamente prácticos.

En el estudio preliminar nos cuenta la editora que hasta la fecha han aparecido dos copias de este trabajo de don Prudencio Antonio de Pa-

lacios, cuyo título completo es: *Notas a los títulos y leyes de la Recopilación de Indias,* una guardada en el Museo Británico y la otra en el Palacio Real de Madrid.

A continuación nos proporciona una semblanza del doctor Palacios la que a nuestro entender está incompleta y muchos datos no verificados. Comienza cuando éste ya se encontraba en América, alrededor de 1685, continúa relatando los diversos puestos públicos hasta llegar al cargo de consejero del Real y Supremo de Indias en 1744, no nos dice dónde y cuándo nació, cuál fue su formación, sus posibles ligas y contactos con la metrópoli, que debieron ser importantes por la naturaleza de los cargos desempeñados por él; finalmente su muerte y trascendencia de su obra, en esa época.

En seguida la doctora Bernal nos habla de los comentarios a la legislación indiana, realizados durante el siglo XVIII, cuya finalidad fue actualizar y poner orden en el caos legislativo, en un momento de estancamiento y vulgarización de la ciencia jurídica indiana, que se reflejó precisamente en estas obras de carácter exclusivamente práctico. Apunta también las dos clasificaciones que de las mismas han hecho Concepción García Gallo y Juan Manzano y Manzano. La primera en "notas de leyes", de carácter informativo, y "notas a las leyes", que contienen comentarios. El segundo habla de "comentaristas-indianistas", que se desarrollan en América con el fin de aclarar o interpretar, junto con el "adicionistas-hispanistas", los que con patrocinio oficial, desde la Península, trataba de ordenar las disposiciones posteriores a la Recopilación indiana de 1680. De acuerdo con estos criterios, el trabajo de Prudencio Antonio de Palacio es clasificado por la editora como "comentarista indianista" y de "notas a las leyes".

Luego se nos habla de los manuscritos trabajados, diciendo que el de Londres es más completo pero el de Madrid está mejor realizado. Ambos fueron copiados del mismo original, aunque el del Británico fue trabajado con posterioridad.

En cuanto a la obra propiamente, la profesora Bernal señala que Palacios va haciendo notas de margen del texto de la Recopilación de Indias, en ellas hace inferencia a la literatura jurídica, comenta su aplicación, da opiniones personales, remite a las legislaciones castellana, indiana, canónica e inclusive foral, finalmente establece concordancias, antinomias y actualiza la propia Recopilación de 1680. Este tema es espléndidamente trabajado por la autora, quien desarrolla todos esos aspectos señalados, dándoles un carácter muy sugestivo.

Luego describe la técnica utilizada, que es la misma que han propuesto Millares Carlo, Mantecón y García Gallo, consistente en respetar fundamentalmente el texto, agregando aquellos aspectos indispensables para su comprensión, haciendo la oportuna aclaración.

Por último los índices, en donde sistematiza las fuentes utilizadas por Palacios (romanas, canónicas, castellanas, indianas, recopiladas y no recopiladas, así como las doctrinales) y proporciona las concordancias internas del propio texto.

Sirvan nuestras últimas palabras para felicitar calurosamente a la distinguida investigadora doctora Beatriz Bernal, por este trabajo, enorme y muy valioso, que quizá no sea muy lucidor, pero sin embargo es sumamente útil para quienes nos dedicamos a la historia del derecho, por lo cual, además, damos las más expresivas gracias a nuestra querida colega.

José Luis Soberanes Fernández

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, *Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Ed. Harper and Row Latinoamericana, México, 1980. 495 páginas.*

La obra del doctor Leonel Pereznieto en torno al Derecho Internacional Privado es abundante y comprende una serie de artículos y estudios monográficos entre los que puede mencionarse, por su especial importancia, su "Derecho Internacional Privado. Notas sobre el Principio Territorialista y el Sistema de Conflictos en Derecho Mexicano", que concluye bajo la dirección del maestro Henri Batiffol como tesis doctoral.

En esta ocasión Pereznieto nos presenta un libro que titula "Derecho Internacional Privado", una obra pequeña, un verdadero manual, cuyo objetivo, dotar al estudiante de un instrumento de trabajo en esta rama del Derecho, tan abandonada en nuestro medio, se cumple satisfactoriamente. La intención del autor es servir de guía a quien se encuentra por primera vez con la materia, para ayudarle a salvar los primeros escollos e introducirlo suavemente en los intrincados caminos del Derecho Internacional Privado, no intenta profundizar en los diferentes temas ni agotar la problemática a través de un análisis detallado y exhaustivo; supone la acción del maestro y proporciona, en términos generales, un material adecuado de trabajo.

La obra se divide en tres partes: la primera se dedica a los conceptos preliminares, fuentes del Derecho Internacional Privado y al estudio de la nacionalidad; la segunda a la condición jurídica del extranjero y la tercera a la "técnica para la solución de los problemas derivados del tráfico jurídico internacional". Cada una de las partes consta de un breve índice de materias y está dividida en capítulos, al inicio de los cuales se señalan los objetivos que se pretende alcanzar, de acuerdo con las nuevas tendencias pedagógicas. Antecede al capitulado un prólogo del licenciado José Luis Siqueiros y una advertencia del autor donde explica

la finalidad de la obra y expresa algunos agradecimientos. Para concluir, se añade un glosario de términos y definiciones.

La sistematización empleada es un factor importante en una obra didáctica, en el presente caso está resuelta en forma muy adecuada, tanto por lo que se refiere a la selección del material, como a su ubicación y al método de desarrollo.

El autor adopta, respecto del contenido de la materia, el sistema francés tradicional que sigue la mayoría de nuestras escuelas y facultades de Derecho, incluyendo en esta rama del derecho el estudio de la nacionalidad y de la condición jurídica de extranjeros, como vimos anteriormente.

En cuanto a la seleción de temas incluidos, aunque ésta deriva en buena parte de un programa escolar a seguir, se introducen variantes que tienden a despertar el interés del alumno; tal es el caso de los capítulos relativos a inversión extranjera y a sociedades transnacionales, temas de gran actualidad e importancia. En ocasiones la selección parece tener por objeto delimitar las áreas de estudio del Derecho Internacional Privado, esto sucede concretamente en materia de invenciones y marcas y de transferencia de tecnología.

La ubicación de algunos temas en un lugar determinado es resultado del enfoque con que el autor presenta los problemas y su consecuencia, el facilitar la comprensión de los mismos, como efectivamente acontece en la parte relativa a adquisición de nacionalidad y en la de conflictos de leyes.

En términos generales, el método de desarrollo de la obra es el siguiente: conceptos esquemáticos, sistematización de disposiciones legales, presentación de un panorama del tema tratado por medio de sus nociones esenciales y en contadas ocasiones, en el capítulo sobre método conflictual de solución a los problemas de tráfico jurídico internacional, se utiliza la ejemplificación como apoyo a los conceptos presentados.

A lo largo de la obra, parte el autor de definiciones concretas que da por aceptadas sin explicar su elección ni analizarlas posteriormente, y aunque es bien cierto que el estudiante necesita de un criterio rector claro que le evite confusiones y que éste es el principal objetivo de un manual, también lo es que la falta de análisis de los conceptos, aunque éste se reduzca a un "llevar de la mano" al lector por el razonamiento que motivó una determinada conclusión, dificulta la comprensión y no resuelve un proceso lógico que es deseable inculcar en el alumno.

Se incluyen en proporción bastante justa aspectos doctrinales, cuestiones planteadas por el derecho positivo y problemas derivados de la práctica actual de la materia, logrando proporcionar al lector una visión de conjunto, sobre todo en las dos primeras partes de la obra.

El texto está trabajado en un lenguaje sencillo, de fácil acceso para el público a quien se dirige.

La bibliografía está incluida en el texto, pero se hace únicamente referencia a los autores, sin precisar su obra, por lo que es de lamentar la falta de apoyo de una bibliografía general y aun especial que hubiera sido de gran utilidad.

Los capítulos dedicados al estudio de la nacionalidad son buenos, la exposición es bastante completa, concisa, de fácil comprensión; destaca especialmente la parte relativa a adquisición de la nacionalidad. Se apuntan algunos de los problemas de fondo que la temática plantea, como en el caso de la recuperación de nacionalidad y la nacionalidad del hijo adoptivo, pero no siempre se fundamenta la solución elegida y en ocasiones, como en el problema de atribución de nacionalidad a las personas morales, no se apunta ninguna. Inexplicablemente, omite el autor abordar el tema conocido como conflicto de nacionalidades que, pensamos, atañe de una manera más directa al Derecho Internacional Privado.

El planteamiento y desarrollo de la condición jurídica de extranjeros es excelente; se aborda la problemática más nueva y se plantea una serie de interrogantes dignos de un más amplio desarrollo posterior. Son especialmente interesantes los capítulos que se refieren a régimen de propiedad de extranjeros, inversiones extranjeras y el que versa sobre sociedades transnacionales, como ya se mencionó con anterioridad.

La tercera parte de la obra se denomina "Técnica para la solución de los problemas derivados del tráfico jurídico internacional", denominación acertada que evita, de principio, la discusión sobre la existencia de los llamados conflictos de leyes y de jurisdicciones. Por otra parte, el título describe el enfoque del autor al abordar los problemas del Derecho Internacional Privado, un punto de vista que favorece la comprensión y da un sentido de unidad a los temas tratados y que esboza la posibilidad de un conflicto de métodos también muy sugestiva.

Desgraciadamente, esta tercera parte es la más pobre. Desde el planteamiento de objetivos se advierte una pretensión más limitada, la exposición es extremadamente parca, los planteamientos son en ocasiones parciales, no se alude a los problemas que la temática plantea; en general, resulta un instrumento poco apto para habilitar al estudiante en cuestiones tan difíciles y delicadas.

Es un acierto, en cambio, el desarrollo de las diferentes tendencias doctrinales. Se analizan las diferentes posturas destacando sus logros y su importancia en la ruta hacia el logro de una mejor solución a los problemas que nos ocupan una labor positiva y muy loable por parte del autor. Se nota, sin embargo, un ligero desequilibrio entre el trato dado a las dos primeras tendencias, supranacionalistas por un lado e internistas, nacionalistas y territorialistas por el otro, en donde se exponen apenas algunos lineamientos del pensamiento del autor considerado más característico en cada caso, y el que se da a la postura autonómica, donde se detiene a estudiar con más detalle las ideas centrales de cada autor.

Esta "desigualdad" puede atribuirse a que son las corrientes recientes las que requieren de un análisis más amplio, porque no han sido estudiadas con anterioridad en otros textos de la materia y por la importancia que revisten como tendencias actuales en el pensamiento jurisprivatístico, así como por la identificación del autor con sus puntos de vista. Sin embargo, por tratarse de un manual dirigido a estudiantes hubiera sido deseable una visión más completa del panorama evolutivo y más profunda y detallada en las cuestiones técnicas de fondo que se estudian en esta parte de la obra, materias en las que, indudablemente el doctor Pereznieto es perito.

Plasmar en pocas palabras, claras y precisas, el contenido esencial de una materia, es tarea harto difícil, requiere de un dominio de la misma que, en este caso es evidente. Esperamos, por eso, que la labor de Pereznieto continúe en este campo.

Laura Trigueros de Gómez del Campo

ROLAND Henri, LOCUTIONS LATINES ET ADAGES DU DROIT FRANÇAIS CONTEMPORAIN, *profesor de la Fecultad de Derecho y rector de la Universidad Jean-Moulin Lyon III, y Laurent Boyer, profesor de la Facultad de Derecho y vicerector de la misma Universidad. I.* Locations Latines, *vol. I, 466 p.; II. Adages, A a L, vol, I, 502 p.; III.* Adages, *M a Z, vol I, 640 p. Editions L'Hermes, Lyon, 1977, 1978 y 1979.*

Los tres volúmenes constituyen un verdadero tratado de derecho.

El dedicado a las *locuciones latinas* no es simplemente un diccionario o una recopilación escueta de ellas, sino un florilegio de palabras clave en la comunicación jurídica, traducidas y analizadas a través de su historia y acompañadas de sus más características aplicaciones contemporanés; da con ello la sustancia de locuciones latinas que siguen usándose en el derecho moderno, en desarrollo más o menos amplio según su naturaleza y alcance, ya que pueden referirse a un concepto de difícil comprensión —derecho natural, equidad, voluntad—, a la filosofía de una institución —matrimonio, sucesiones—, a reglas jurídicas de aplicación corriente en todo el campo del derecho —causa, falta, prueba— o sólo en un sector particular —mandato, usufructo— y a los más usuales términos con especificación jurídica propia —*ad hoc, a fortiori, a domino, in extenso*—.

Los dos volúmenes de *Adagios* ofrecen los orígenes y la evolución de éstos hasta su incorporación en el derecho moderno; explican el sentido, alcance y relación entre unos y otros; demuestran la solidez de principios que sirvieron de base a instituciones jurídicas antiguas que rigen todavía, por el valor de su contenido, a la sociedad de nuestros días.

Por la firmeza y claridad de su exposición, así como por la seguridad de sus análisis, esta obra es una herramienta de trabajo útil a los prácticos, a los teóricos y a los estudiantes de derecho, cuidadosos del rigor de sus conocimientos y de la precisión de su lenguaje.

Manuel López Medina

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL. Homenaje al Profesor Miaja de la Muela. Varios autores, Editorial Tecnos, Madrid, 1972, 2 tomos, 1,189 páginas.

Don Adolfo Miaja de la Muela es, sin lugar a dudas, una de las figuras más destacadas del Derecho Internacional en la actualidad; profesor emérito, estudioso incansable de los problemas jurídicos, gran conocedor de las cuestiones históricas, es quizá uno de los autores más profundos y a la vez más prolíficos de nuestra época.

Resulta por tanto encomiable el libro-homenaje publicado recientemente con motivo de su jubilación administrativa, al cumplir 25 años como catedrático de la Facultad de Derecho en la Universidad de Valencia, España, que ha sido promovido por sus compañeros de profesorado y de Institutos científicos, así como por sus discípulos que enseñan ahora Derecho Internacional.

La comisión organizadora, formada por los maestros Antonio Mostaza, decano de la Facultad de Derecho de la propia Universidad, Manuel Díez de Velasco, Enrique Pecourt, Eloy Ruiloba y Carmen Martí de Veses, logró reunir una serie de magníficos estudios que versan sobre los temas que más han interesado al maestro español: estudios históricos, jurídicos y comentarios de gran actualidad, trabajos profundos y oportunos que aúnan las características siempre presentes en la obra del homenajeado.

Los autores son, en todos los casos, especialistas en cada materia, miembros del Institut de Droit International, del Instituto Hispano-luso-americano de Derecho Internacional, catedráticos de Derecho Internacional. españoles y profesores de Derecho Internacional, discípulos directos de Miaja de la Muela. La obra integrada es sumamente atractiva.

Comprende cuatro partes dedicadas respectivamente al profesor Miaja, al Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Económico y Derecho Internacional Privado.

La primera constituye una semblanza del maestro, su biografía (Manuel Díez de Velasco V.) su pensamiento (Enrique Pecourt G.) y una relación cronológica de sus obras de 1932 a 1978 que abarca catorce páginas.

En la segunda se conjuntan estudios de Derecho Internacional Público, dividido en diez secciones que comprenden los siguientes trabajos:

1. *Estudios histórico-internacionales*:

1.1 Análisis de diversas figuras e instituciones: Pluralismo de la comunidad internacional en la época de su nacimiento (Roberto Ago), Securité Internacionale et le principe del'équilibre politique (Stephan Verosto), La cláusula rebus sic stantibus (Antonio Gómez Robledo).

1.2 El pensamiento de destacados internacionalistas: "Juan Luis Vives, internacionalista" (Vicente L. Simo Santoja), "Una teoría clásica del sistema de estados europeos en A. H. L. Heeren" (Antonio Truyol y Serra).

1.3 Papel de algunos medios de difusión del Derecho Internacional; "El discreto encanto —y desencanto— de la Revista Española de Derecho Internacional, 1948-1978 (Antonio Remiro Brotons).

2. *Estructura actual de la sociedad internacional*:

"El medio en que opera el Derecho Internacional" (José Luis Fernández Flores).
"Las obligaciones erga omnes" (José Juste Ruiz).
"Los nuevos estados ante el D.I.P." (Roberto Mesa Garrido).
"La force normative des faits" (Fritz Munch).
"Derecho de Gentes: concepción formal" (Manuel Pérez González).
"Le pluralisme juridique face au principe de realite" (François Rigaux).
"Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: el concepto de pueblo" (Eloy Ruiloba Santana).
"Les contradictions entre fait et droit en Droit Internacional" (Jean A. Salmon).
"The Third World and the protection of the environment" (Ignaz Seidl-Hohenveldern).

3. *Fuentes del Derecho Internacional*:

"The hierachy among the recognized manifestations of International Law" (Maarten Bos).
"La costumbre como fuente en Derecho Internacional" (Eduardo Jiménez de Aréchega).
"International Law of antinomies of an era of transition" (Edward Mc Whinney).

"Fonti e pseudo fonti del Diritto internazionale" (Riccardo Monaco).
"Remarques sur la superposition des droits des organisation internationales au droit des gens interétatique (Hermann Mosler).
"A posteriori reflections on the Vienna Convention on the Law of treaties" (Shabti Rosenne).

4. *Relaciones entre Derecho Internacional y Derecho Interno*:

"Dualisme and monism" (Giuseppe Sperduti).
"Inmunities of foreign states before national authorities" (Sompang Sucharitkue).
"The new U.S.S.R. constitution and international law (Grigory I. Tunkin).

5. *Derechos humanos*:

5.1 Sobre convenciones internacionales:

"Convención americana sobre derechos humanos" (Carlos García Baver).
"Convención española de derechos del hombre y jus cogens" (José Antonio Pastor Ridruejo).
"Comitato dei diritto dell'oumo di cui al Patto internazionale sui diritto civile e politici" (Manlio Udina).

5.2 Análisis de diferentes derechos en particular:

"Regulación internacional del derecho a la educación" (Carmen Martí de Veses).
"Asilo territoriale e diritto dell'uomo" (Edoardo Vitta).
"Le repect des droits de l'homme et les libertés fondamentales contitue -t- il une affaire interne" (Jaroslaw Zourek).

6. *Derecho del mar*:

6.1. Estudios sobre la relación con el orden económico:
"Notas sobre el nuevo orden económico internacional y el Derecho del mar" (María V. Castillo Daudi).
"La zona económica especial en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre derecho del Mar" (Alenadro Herrero Rubio).

6.2. Estudios sobre su relación con las armas nucleares:

"Las experiencias nucleares en alta mar a la luz del Derecho Internacional vigente" (José Luis de Azcárraga).

"Los tratados sobre el Canal de Panamá y la zona libre de armas nucleares en América Latina" (Héctor Gros Espiell).

7. *Derecho diplomático*:

"Inmunidad de jurisdicción civil del agente diplomático" (Geraldo E. DoNascimento e Silva).

8. *Organizaciones internacionales*:

"La cittadinanza comunitaria" (Giorgio Cansacchi di Amelia).
"Perspectivas actuales de la O.I.T." (Gilda Maciel Correa M. R.).
"La comunidad iberoamericana y los procesos de integración" (Manuel Medina Ortega).
"Los estados y los funcionarios internacionales" (José M. Rueda).
"La diplomacia parlamentaria y la formación del nuevo orden jurídico internacional" (César Sepúlveda).
"L'Organisation International du Travail et l'évolution de la legislation syndicale en Espagne" (Nicolás Valtecos).

9. *Responsabilidad internacional*:

"Aspectos actuales de la responsabilidad internacional" (Antonio Marín López).
"Le domage comme condition de responsabilité internationale" (Paul Reuter).
"L'emploi de la force par un Etat belligérant sur le territoire d'un Etat non-bélligerant" (Dietrich Schindler).
"Cooperación internacional en materia penal" (Manuel A. Vieira).

10. *Justicia internacional*

10.1 Arreglo pacífico de controversias:

"Procedimientos generales y especiales para la solución de controversias en Derecho del espacio" (Aldo Armando Cocca).

10.2 Justicia internacional:

"Le juges internationaux á visage decouvert" (Manfred Lachs).
"Sull'articolo 37 dello Statuto della Corte Internazionale de Giustizia" (Gestano Norelli).

"Les mesures provisoirse ordonnés par la cour de Justice des Communautés européenes (Daniel Viznes).

La tercera parte, Derecho Internacional Económico, se integra por trabajos sobre temas muy concretos:

"Reflexiones sobre arbitraje comercial internacional" (Andrés Aramburu M.).
"La superintendencia de Inversiones extranjeras en Venezuela" (Efraín Schacht Aristeguieta).
"Neve aspekte in der Problematik der Vertrage ziwischen Staat und auslandischen Privatpersonen" (Wilhelm Wengler).

Por lo que respecta a la cuarta parte de la obra, está formada por nueve trabajos sobre Derecho International Privado.

Una aportación sumamente interesante es la del maestro Henri Batiffol sobre "Applications de la loi nationale en dehors du statut personnel", donde analiza un punto de conexión aparentemente en decadencia, la nacionalidad y hace ver que su uso es "más frecuente que lo que se creería a pesar de las apariencias" (pág. 1039).

Examina diferentes relaciones jurídicas estudiando los puntos tradicionales de conexión al respecto y sus fundamentos, hace un análisis histórico, un estudio comparativo y un análisis de las convenciones internacionales para llegar a la conclusión de que la nacionalidad se aplica como factor importante de vinculaciones para resolver en muchos casos, las cuestiones conflictuales.

En materia de sucesiones así lo confirman la jurisprudencia francesa y los tratados (p. 1029) lo mismo sucede en cuanto a la forma de actos jurídicos como el matrimonio y el testamento. Respecto de los contratos "se permite por la libertad contractual la vinculación con la ley nacional para religar forma y fondo" (p. 1032); en cuanto a obligaciones contractuales tiene una significación muy limitada.

En cuanto a obligaciones extracontractuales, no es una vinculación importante pero aparece en numerosas excepciones.

Orirl Casanova y La Rosa plantea, en "Las cuestiones incidentales de conflictos de leyes ante los tribunales internacionales", una serie de problemas de mucha importancia en la doctrina y en la práctica del Derecho Internacional Privado. Analiza la importancia de las normas de Derecho Internacional Público como fuentes de aquél y hace ver que sostiene la existencia de normas internacionales consuetudinarias, no incorporadas al derecho interno que son aplicadas a cuestiones incidentales, obviamente problemas de naturaleza interna, en litigios internacionales.

Señala que el planteamiento es muy discutible y que el problema se ha eludido y después de presentar las distintas soluciones que se han

dado propone y estudia brevemente la diversidad de métodos para solucionar los problemas del tráfico jurídico internacional dando especial relevancia al papel del sistema mencionado.

Concluye reconociendo la existencia de normas materiales de Derecho Internacional Privado en los sistemas jurídicos nacionales, que obedecen a la necesidad de salvaguardar determinados intereses de la comunidad local y que no pueden abolirse por el método conflictual tradicional; reconoce sin embargo los problemas que derivan de la creación de todo un sistema material de solución a las cuestiones internacionales.

Se pronuncia por un sistema básicamente conflictual pero abierto a otros criterios para lograr la justicia en el caso, "cuando la norma de conflicto no resuelva adecuadamente el problema parece correcto acudir a otros métodos".

Señala que el problema se ha discutido mucho y normalmente se alude al solucionar únicamente el asunto material, sin embargo existen distintas soluciones que aparecen no sólo en la doctrina sino en decisiones de tribunales internacionales como son la jurisprudencial y la comparatista.

Finalmente esboza una propuesta diferente basada en la nueva teoría de los derechos adquiridos. Hace hincapié en la necesidad de un planteamiento correcto de las cuestiones conflictuales para evitar las confusiones que muchas veces presentan en este campo e insiste en el plantamiento del conflicto de sistemas (o conflictos de métodos) como problema básico en este momento en que asistimos a la "quiebra de la oposición clásica entre normas conflictuales de derecho privado y normas de delimitación de derecho público" (pág. ...).

El tercer artículo de esta parte está dedicado al análisis de la tesis substancialista. A. Ferrer-Correia lo titula "Miaja de la Muela e a tendencia "substancialista" en Direito Internacional Privado".

Junto con estos trabajos de corte doctrinal, encontramos estudios de derecho positivo. Tal es el caso del que se titula "Algunas cuestiones internacionales en la constitución española de 1978 con especial referencia al Derecho Internacional Privado", de Pedro Ferrer Sanchis.

Analiza el autor las disposiciones constitucionales referentes a las tres partes tradicionales del Derecho Internacional Privado, señalando los errores en que se incurre: el que que no se aluda a la nacionalidad como derecho fundamental, ni se prevea el caso de doble nacionalidad y no se evita la apatridia; pero también se reconoce el progreso logrado en materia de condición de extranjeros dada la situación restrictiva anteriormente imperante aun cuando afirma, queda mucho por hacer; en lo que respecta a los conflictos de leyes advierte un cambio en la terminología, pues se hace alusión a los conflictos como tales y ya no a la regulación de estatutos.

Es indispensable sin embargo, una revisión de los sectores del Derecho Internacional Privado en el ordenamiento, concluye Ferrer.

El trabajo de José Luis Iglesias Buiges también se refiere al derecho positivo: "Las obligaciones extracontractuales en el antiproyecto de Convenio C.E.E. y en el derecho conflictual español", trata de un estudio comparativo entre las soluciones que plantean ambos sistemas al problema de determinación de la ley aplicable al conflicto en el caso de obligaciones extracontractuales y el ámbito de su aplicación, donde se contemplan varios supuestos fácticos.

La *lex loci* o *leu* del lugar es todavía un principio regulador; pero admite ciertos criterios de flexibilidad para determinar la conexión más objetiva de la relación.

Se incluye también en esta sección un artículo del profesor Rodolfo de Nova, recientemente fallecido, que versa sobre "La convenzioni dell'Aya e i sistemi giuridici non unificati". Se trata de una valiosa colaboración en donde el eminente maestro, insiste en la necesidad de operar con mayor flexibilidad en el área del Derecho que nos ocupa, pues "las cláusulas estereotipadas resultan inútiles e inoperantes".

Aborda una cuestión sumamente interesante: la determinación de los efectos que surten, en un Estado de sistema jurídico no unificado, la suscripción de una convención en materia local, no federal, como son en general las convenciones de La Haya (pág. 1147). Analiza entre otros los problemas de determinación de la *lex patriae* y del derecho de la nacionalidad en estos casos y señala su importancia en ciertas situaciones como la protección del menor y las sucesiones.

Comenta asimismo la posibilidad de limitar la aplicación de la convención a una parte del territorio y la de no aplicar la convención a los conflictos internos.

Elisa Pérez Vera realiza un detallado comentario sobre "El Convenio de La Haya sobre la ley aplicable a los regímenes económicos matrimoniales", de 14 de marzo de 1978 y lo califica de "convenio de compromiso", en algunas materias sumamente complicado y de difícil aplicación (pág. 1182).

En cuatro apartados bien estructurados nos muestra los problemas que la temática plantea y la solución que se les da en el convenio comparándola con las propuestas por los diferentes proyectos que se discutieron en las sesiones respectivas.

El problema de la existencia de una "Zona gris" propiciada por las calificaciones internas (pág. 1168); la adopción de un sistema unitario que elimina los riesgos de una escisión automática y al mismo tiempo protege la seguridad jurídica al permitir el sometimiento expreso por los esposos de los inmuebles a la *lex rei sitae* (pág. 1171); el reconocimiento del principio de favor *negotii* en la doble opción respecto a ley aplicable a la manifestación de voluntad (pág. 1174); la vinculación del

régimen legal subsidiario a la residencia habitual común (pág. 1178); la posibilidad de cambio automático de régimen legal y sus excepciones (pág. 1180), son sólo algunos de los temas analizados en este magnífico estudio.

Un trabajo con carácter histórico-jurídico es el relativo a "La celebración del matrimonio ante funcionarios consulares en España. Algunos casos de la práctica en el siglo XIX", de Julio D. González Campos.

Está dividido entres partes en las que el autor desglosa el Convenio de La Haya de 1902 sobre la materia y estudia las relaciones hispano-británicas y franco-españolas y la naturaleza y solución de los casos presentados.

Concluye con tres afirmaciones fundamentales: la necesidad de atenuar el carácter confesional del matrimonio, causa del mayor número de dificultades en esta área; el reconocimiento obligado de los efectos atenuados del orden público y la imperiosa necesidad de una reforma al Derecho Internacional privado español en materia de familia.

Por último encontramos un comentario muy cuidadoso y bien documentado sobre "El Derecho Internacional Privado en los tratados de límites entre Argentina y Uruguay", de Edison González Lapeure en que se analizan las cuestiones derivadas de los tratados de Río de la Plata y del estatuto del Río Uruguay.

El autor aborda sucesivamente los problemas de la frontera marítima, la jurisdicción penal exclusiva, la determinación de ley aplicable. En capítulo aparte se refiere al régimen de canales, la potestad reglamentaria sobre su uso, control y vigilancia y la responsabilidad civil, penal y administrativa. Muy importante es la parte relativa a responsabilidad por acciones contaminantes y los casos que plantea.

En términos generales, comenta, se trata del establecimiento de un régimen excepcional, necesariamente complejo en que la regulación debe hacerse en base a normas conflictuales de sentido amplio, sobre todo en el área de jurisdicción.

Como habrá podido observar el lector, el libro que reseñamos es una obra muy amplia que abarca gran diversidad de temas todos de sumo interés. Por la calidad de los estudios y por la variedad de material que contiene debe recomendarse a quienes se interesen por el cultivo del Derecho Internacional.

Laura Trigueros de Gómez del Campo

MISCELÁNEA

ANTONIO HERNÁNDEZ GIL, CATEDRÁTICO ESPAÑOL DE DERECHO CIVIL Y EXPRESIDENTE DE LAS CORTES CONSTITUYENTES DE ESPAÑA

El miércoles 9 de abril de 1980, a invitación del suscrito Rector Lic. don José Gómez Gordoa y acompañado del Lic. don Jesús Rodríguez Gómez, Presidente del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, bajo cuyo patrocinio actúa la Escuela Libre de Derecho, desde su fundación, visitó nuestra Escuela el ilustre catedrático de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid, don Antonio Hernández Gil, cuyos tratados en esta disciplina jurídica están en todas las bibliotecas, cátedras y seminarios del mundo civilizado.

Don Antonio ha sido miembro permanente de las Comisiones Legislativas Españolas durante las últimas décadas y llegado el momento en que la España autárquica había de transformarse en una democracia, semejante a la del resto de los países de Europa Occidental, S.M. El Rey Juan Carlos I de España, habría de seleccionar a un eminente español, que no solamente fuera una de sus cumbres en la esencial materia del Derecho, sino que aunase también el talento político y el prestigio necesario para poder presidir a las Cortes Constituyentes que habrían de aprobar y promulgar la nueva Constitución Española, ya dentro del marco de una monarquía parlamentaria, con un régimen de libertad, democracia y pluripartidismo.

Ese gran español, fue don Antonio Hernández Gil, cuya ponderación, habilidad y sapiencia le permitieron sortear las naturales dificultades de un proceso como es el nacimiento de una nueva constitución, que no era el producto emanado de una comisión de técnicos en el campo del Derecho, sino que venía a ser la resultante de las aportaciones de los diversos partidos políticos que tenían sus representantes en las Cortes elegidos por votación popular.

En otras palabras, el pueblo español, que es en donde radica la soberanía de los Estados, a través de sus representantes elegidos, formularon el proyecto de Carta Magna, lo que si bien no refleja un depurado estudio jurídico, como lo hubiera sido si la encomienda de su redacción se hubiese hecho a un selecto grupo de juristas, la verdad es que la Constitución Española es ahora el producto de un consenso popular en donde se complementaron los puntos de vista, proporcionalmente considerados, de los diversos partidos políticos, desde Alianza Popular, derechista; Unión de Centro Democrático, centrista; Partido Socialista Obrero Español, iz-

quierdista moderado y Partido Comunista Español, que campea en el eurocomunismo.

La nueva Constitución Española recoge las más modernas corrientes del Derecho Constitucional y su filosofía política se concentra en la exitosa práctica de las monarquías parlamentarias europeas, aun cuando no se ha dejado de ser profundamente conflictiva la muy española característica de los regímenes autonómicos que han sido tomados como pretexto para la subversión terrorista que ha asolado a España de manera trágica y dolorosa, constituyéndose en el germen de conflictos que han puesto en duda y en crisis a esta nueva democracia.

Así fue como don Antonio Hernández Gil, en esta etapa de consenso, materializada en lo que se llama "El Pacto de la Moncloa", pudo cruzar las trincheras de fuego de una etapa de transición que ha sido motivo de elogio del mundo occidental, especialmente para el Rey Juan Carlos y los hombres que él eligió, para la superación de esa etapa que ha podido evitar la muchas veces inminente guerra civil o golpe de Estado Militar.

Volviendo a nuestra figura constituyente española, don Antonio Hernández Gil, fue condecorado por S.M. El Rey con la Gran Cruz de Alfonso X El Sabio, privilegio exclusivo para uno de los grandes entre los grandes y quedó allí para la historia como uno de los artífices de esta transición española, que si no hubiera sido por la intriga internacional que les ha llegado del exterior, hubiera sido pacífica y tranquila.

Vuelto ahora a la cátedra y a sus incomparables tareas de profesor de Derecho Civil, don Antonio asistió en México a un congreso sobre Teoría del Estado, en unión de otros juristas españoles entre los que destaca Luis Sánchez Agesta.

En esta coyuntura, abusando de la amistad nacida en Madrid, con motivo del ejercicio de mi cargo de Embajador de México en España, invité a don Antonio Hernández Gil a visitar nuestra Escuela, lo que hizo con el mayor gusto, como he dicho antes, acompañado de don Jesús Rodríguez Gómez, Presidente del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados y departió la tarde citada con los miembros de la Junta Directiva Sres. Lics. José Cándano y Mauricio Oropeza, así como con nuestros catedráticos de Derecho Civil Lics. Francisco García Jimeno, Ramón Sánchez Medal, Fausto Rico, José Higinio Núñez y Víctor Manuel del Río, en unión de un grupo de alumnos de esta materia.

El suscrito Rector, explicó a don Antonio Hernández Gil los orígenes de nuestra Escuela en junio de 1912, sus causas y motivaciones y su brillante trayectoria.

El Profr. Hernández Gil agradeció la invitación y se hizo eco con admiración, de la gesta que lleva en su alma la Escuela Libre de Derecho, que habiendo nacido de un acto de rebeldía contra actitudes que afectaban la libertad de maestros y de alumnos, se consagró esa misma libertad, en una Institución, que ha hecho norma permanente de su disciplina, en el lema

que, sorprendiendo a propios y extraños, constituye el artículo fundamental del decálogo de nuestra Escuela.

Hernández Gil continuó en el uso de la palabra para hacer una reseña del proceso constituyente español, sus vicisitudes y sus éxitos, manifestándose orgulloso de la tarea realizada por el pueblo español, en el ejercicio de su derecho soberano.

Finalmente, el Maestro Hernández Gil, el clásico entre los clásicos del Derecho Civil, hizo gal ade su profunda erudición en campo tan importante del Derecho.

Terminada la ceremonia, que no por circunstancial y espontánea fue menos solemne, departió con alumnos y profesores y autografió algunos de sus textos, en prueba de sencillez y afecto.

Fue esta una feliz jornada para la Escuela Libre de Derecho a cargo de un gran jurista.

ACUERDO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO DE MÉXICO Y LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA (ESPAÑA)

Como resultado exitoso de las diligentes gestiones realizadas en España por nuestro Rector, señor licenciado don José Gómez Gordoa, al tiempo de coincidir con la representación diplomática de nuestro país en aquellas tierras, el ocho de mayo del presente año se formalizó, en la ciudad de Sevilla, España, el Acuerdo de Colaboración entre la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, España y la Escuela Libre de Derecho de México; firmaron, por parte de la Universidad de Sevilla, el Exmo. Sr. Rector Magfco. Francisco González García, y, por parte de la Escuela Libre de Derecho, el señor licenciado don Francisco García Jimeno, Ex-Rector de la Escuela, en representación del Rector.

Vivimos, indudablemente, en una época en que el intercambio intelectual ha adquirido una trascendencia fundamental, por ende, puede afirmarse que la importancia de este Acuerdo para ambas instituciones es singular. Para nuestra Escuela significa el inicio de una etapa: las actividades realizadas en cumplimiento del Acuerdo significarán el enriquecimiento de de la labor docente y de investigación que ha desarrollado hasta ahora.

A este aspecto se agrega el hecho de la proyección internacional que adquieren los trabajos realizados en la Escuela y en colaboración con la Universidad de Sevilla.

Por lo anterior, se reproducen a continuación las principales cláusulas de este Acuerdo, con la seguridad de que su divulgación producirá los mejores resultados.

La Escuela Libre de Derecho de México y la Universidad de Sevilla (España) por su Facultad de Derecho.

Considerando la conveniencia del desarrollo de la ciencia jurídica en México y España,

Considerando la oportunidad de que los estudiantes y los investigadores del Derecho de ambos países conozcan los ámbitos en los que se desenvuelven la enseñanza y la investigación jurídicas en México y España,

Considerando que la colaboración en las actividades de docencia e investigación que en ambos centros se desenvuelven puede ser de interés recíproco para ambos centros,

CONVIENEN en cooperar según las disposiciones siguientes:

1.—La cooperación se llevará a cabo en el ámbito de las actividades docentes, científicas y culturales de las dos Instituciones y de los respectivos regímenes de profesores y alumnos.

2.—Los alumnos de cada una de las dos Instituciones podrán cursar estudios en la otra. La duración de tales estudios, para un alumno, no excederá de dos años y los certificados correspondientes tendrán, para ambas, el valor que señale el cuadro de convalidaciones que, al efecto, establecerán, atentas las reglamentaciones de cada país a este respecto.

3.—Los profesores de algunas de las Instituciones podrán impartir cursos en la otra; o monográficos con duración de no más de quince días o regulares del año académico respectivo. Los cursos serán plenamente reconocidos por ambas Instituciones para efectos administrativos y de curriculum.

4.—Las dos Instituciones facilitarán las investigaciones que lleve a cabo alguna de ellas, así como las encuestas sobre docencia, aprovechamiento escolar, trascendencia social y perspectivas profesionales.

5.—Alumnos, profesores e investigadores a que aluden las disposiciones 2, 3 y 4 precedentes acatarán estrictamente las leyes, y reglamentos e instructivos vigentes en la Institución en donde realicen sus actividades.

6.—Las dos Instituciones intercambiarán, de la manera más amplia posible, sus publicaciones y materiales docentes y facilitarán el acceso a sus bibliotecas e instrumentos de práctica escolar, docencia e investigación.

7.—Las dos Instituciones procurarán organizar, alternadamente, un seminario anual conjunto de especialización, con duración máxima de siete días, con la participación de especialistas de cada uno de ellos.

8.—Las dos Instituciones considerarán la posibilidad de establecer dos cursos anuales con duración de treinta días: el de "Derecho Económico Europeo para Juristas de Lengua Española", que se impartirá en la medida de lo posible en los locales de la Universidad Hispanoamericana de Santa María de La Rábida (Huelva) o en otros locales dependientes de la Universidad de Sevilla; y el de "Problemas Jurídicos, Sociales y Económicos de los Países de Hispanoamérica", que se desarrollará en la sede de la Escuela Libre de Derecho de México.

Ambos cursos estarán confiados a profesores de las dos Instituciones, con la posible participación de docentes de otros establecimientos de educación, investigación o práctica jurídica.

Las dos Instituciones proporcionarán a los dos cursos la máxima promoción y difusión que le sea posible, en Europa y América.

9.—Los gastos y, en su caso, retribuciones de alumnos, profesores e investigadores serán cubiertos por la Institución a la que pertenezcan, salvo los correspondientes a los seminarios y cursos previstos en las disposiciones 7 y 8 que se harán conforme al presupuesto que convengan a las dos Instituciones.

10.—Cada una de las dos Instituciones hará la designación, por sus respectivos órganos y procedimientos competentes, de dos miembros que formen una Comisión Mixta Permanente que implemente y dé efectividad a este Convenio de Cooperación.

En el Rectorado de la Universidad de Sevilla, a ocho de mayo de mil novecientos ochenta.

ÍNDICE DE AUTORES

Pág.

353 Adame Goddard Jorge
521 Arenal Fenochio Jaime del,
189 Arteaga Nava Elisur
183 Beristáin Antonio
785 Cárdenas Raúl F.
495 Concha Malo Ramón
13 Gaxiola Jr. F. Javier
655 González Fernández José Antonio
637 Guerrero Omar
337 Hamdan Amad Fauzi
329 Hernández Héctor
487 Ibarrola Eduardo de,
471 Johnson Eduardo
597 Juárez Godolfino
137 Laviada A. Íñigo
371 López Medina Manuel
557 Montoya Rivero Víctor Manuel
75 Núñez y Escalante Roberto
213 Oropeza y Segura Mauricio
291 Rojas Vargas Antonio
97 Ruiz Daza Manuel
177 Ruiz Quiroz Humberto

81 Sánchez Medal Ramón

231 Serrato Comre Josette

49 Vázquez del Mercado Alberto

249 Vázquez Pando Fernando A.

59 Velasco Gustavo R.

313 Witker Jorge

33 Yllanes Ramos Fernando

Esta revista fue editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Se terminó de imprimir en los talleres de Editorial Galache S. A., Priv. Dr. Márquez 81, México 7, D. F., el 18 de septiembre de 1980. Estuvieron al cuidado de la edición Elisur Arteaga Nava y Josette Serrato de García.

Se tiraron 1 500 ejemplares.

LIBROS EN VENTA EN LA

ESCUELA LIBRE DE DERECHO

1. **Apuntes para la Historia del Derecho en México,** por T. Esquivel Obregón.
   Tomo II 210 ejemplares, Edit. Polis, México, 1938.
   Tomo III 840 ejemplares, Edit. Publicidad y Ediciones, México, 1943.
   $ 400.00 c/u.
2. **Curso de Derecho Penal Mexicano,** por Antonio P. Moreno, Edit. Jus, México, 1944.
   450 ejemplares.
   $ 200.00 c/u.
3. **Derecho Penal, Industrial y Sociología,** por Luis Farías Angulo y otros. Edit. Polis, México, 1941.
   615 ejemplares.
   $ 150.00 c/u.
4. **Apuntes para la Historia del Derecho Penal Mexicano**, por Miguel Macedo, Edit. Cultura, México, 1931.
   12 ejemplares.
   $ 500.00 c/u.
5. **Derecho Procesal en Serio y en Broma,** por Niceto Alcalá y Zamora, Edit. Jus, México, 1978.
   342 ejemplares.
   $ 200.00 c/u.
6. **Elementos de Ciencias Políticas,** por Stephen Leacock, Imp. Victoria, México, 1924.
   390 ejemplares.
   $ 100.00 c/u.
7. **Ensayos Filosóficos,** por Manuel Herrera y Lasso, Edit. Jus, México, 1968.
   454 ejemplares.
   $ 250.00 c/u.
8. **Estudios de Derecho Constitucional,** por Manuel Herrera y Lasso, Edit. Polis, México, 1940.
   230 ejemplares.
   $ 280.00 c/u.
9. **Evolución del Derecho Mexicano (1912-1924 y 1924-1942),** por José Ángel Ceniceros y otros, Edit. Jus, México, 1943.
   4,020 ejemplares (2 tomos).
   $ 500.00 c/u.
10. **Posibilidades de algunos sistemas sociales y políticos como regímenes de Gobierno para México,** por Joaquín Márquez Montiel, Edit. Polis, México, 1940. Otros Estudios en Homenaje a la E.L.D.
    Volumen 3 - 290 ejemplares.
    $ 250.00 c/u.