

**REVISTA DE
INVESTIGACIONES JURIDICAS**



ESCUELA LIBRE DE DERECHO
AÑO 5 NUMERO 5 MEXICO 1981

ESCUELA LIBRE DE DERECHO

REVISTA
DE INVESTIGACIONES
JURIDICAS

Año 5

Número 5

MEXICO 1981

Escuela Libre de Derecho

Junta Directiva:

Lic. José Gómez Gordo *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. Joette Serrato de García

Vocales:

Lic. Fauzi Hamdan Amad
Lic. Eduardo de Ibarrola
Lic. Laura Trigueros
Lic. Jaime del Arenal

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.

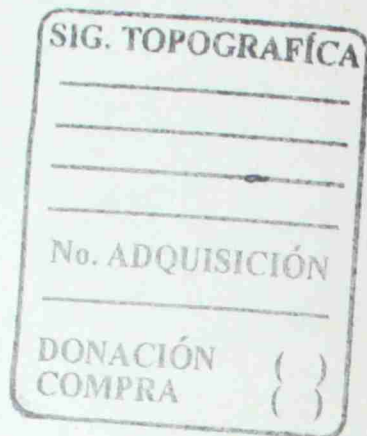
Escuela Libre de Derecho
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Dr. Vértiz No. 12, México 7, D. F.

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.



ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

CONTENIDO

Pág.

- 5 *Contenido*
- 9 *Presentación*
- 11 *Doctrina*
- 13 *José Gómez Gordo*
Marco Jurídico y Estructura Institucional del Mercado de Valores.
- 23 *Jorge Adame Goddard*
La Autonomía Universitaria como Garantía Constitucional.
- 31 *Adolfo Aquiles de Lucio*
Régimen del Seguro Social para los Miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola y Ejidal y para los Ejidatarios, Comuneros, Pequeños Propietarios no Miembros de Sociedades, Régimen del Seguro Social para los Productores de Caña de Azúcar y sus Trabajadores.
- 41 *Jaime del Arenal Fenochio*
Prólogo a la Política Natural de Ignacio García Malo (Holbach en México).
- 73 *Carlos Arocha Morton*
Legislación Mexicana relacionada con el Establecimiento de Mecanismos de Coinversión.
- 79 *Elisur Arteaga Nava*
Notas para un Derecho Constitucional Estatal.
- 115 *Raúl F. Cárdenas*
Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos.
- 141 *Angelina Cué Bolaños*
El Derecho Internacional de Autor.
- 151 *Óscar Espinosa Villarreal*
La Inversión Institucional en el mercado bursátil.

- 175 *Fauzi Hamdan Amad*
Las Facultades Legislativas del Presidente de la República.
- 191 *Manuel López Medina*
Seminario de Tesis.
- 197 *Roberto Núñez y Escalante*
La Titulación del Suelo en el Distrito Federal.
- 209 *Javier Orellana Ruiz*
La Responsabilidad de los auxiliares de la administración de justicia (Peritos) dentro del proceso penal, civil y administrativo en la República Mexicana.
- 215 *Victor Manuel Ortega*
Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación.
- 235 *Vicente Querol*
Negociaciones Comerciales Multilaterales.
- 263 *Manuel Ruiz Daza*
La Dictadura Constitucional en México y otros Países.
- 305 *Josette Serrato Combe*
Regulación del Uso del Suelo.
- 315 *José Luis Soberanes*
Educación, Libertad y Derecho.
- 343 *Jorge Soberón Alonso*
Derecho Internacional Médico.
- 357 *Luis Vega García*
Régimen de los inmuebles Destinados al Servicio Público.
- 373 *Gustavo R. Velasco*
Las Facultades del Gobierno Federal en Materia de Comercio.
- 383 *Sección Documental*
- 389 Vindicación de los que se dedican a la Abogacía de D. Juan Rodríguez de San Miguel. Presentación de Jaime M. del Arenal.
- 403 *Josette Serrato Combe*
Novedades Legislativas.

461 *María del Carmen Carmona Lara*
Revista de Revistas.

475 *Laura del Campo Trigueros de Gómez*
Reseñas Bibliográficas.

Índice por Autores.

Presentamos en esta ocasión el quinto número de la revista. La ocasión es significativa; un lustro es ya un período con el que puede demostrarse el firme propósito de llevar a cabo esta labor de difusión, que acompaña la noble tarea educativa y de investigación de la Escuela Libre de Derecho y del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Por otra parte, agradecemos el apoyo y colaboración de los investigadores y profesionistas que han apoyado con entusiasmo en esta labor.

En consecuencia, el compromiso adquirido es grande, y reiteramos el empeño en continuar con la publicación de la revista, mejorando y perfeccionando su presentación y contenido; objetivo que estamos seguros de lograr, con el apoyo y ayuda de los ex-alumnos, investigadores y profesionistas interesados en el Derecho.

Consejo Editorial

DOCTRINA

The first part of the doctrine is the doctrine of the Trinity. This doctrine states that there is one God, who exists in three persons: the Father, the Son, and the Holy Spirit. These three persons are co-equal and co-eternal, and together they form the one God. The doctrine of the Trinity is a central part of Christian theology, and it is found in the Nicene Creed and the Apostles' Creed.

The second part of the doctrine is the doctrine of the Incarnation. This doctrine states that the Son of God became flesh and took on human form in the person of Jesus Christ. This event is known as the Incarnation, and it is a central part of the Christian faith. The doctrine of the Incarnation is also found in the Nicene Creed and the Apostles' Creed.

The third part of the doctrine is the doctrine of the Resurrection. This doctrine states that Jesus Christ rose from the dead on the third day after his crucifixion. This event is known as the Resurrection, and it is a central part of the Christian faith. The doctrine of the Resurrection is also found in the Nicene Creed and the Apostles' Creed.

The fourth part of the doctrine is the doctrine of the Ascension. This doctrine states that Jesus Christ ascended into heaven and is now seated at the right hand of the Father. This event is known as the Ascension, and it is a central part of the Christian faith. The doctrine of the Ascension is also found in the Nicene Creed and the Apostles' Creed.

The fifth part of the doctrine is the doctrine of the Second Coming. This doctrine states that Jesus Christ will return to earth at the end of the world to judge the living and the dead. This event is known as the Second Coming, and it is a central part of the Christian faith. The doctrine of the Second Coming is also found in the Nicene Creed and the Apostles' Creed.

MARCO JURÍDICO Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCADO DE VALORES

JOSÉ GÓMEZ GORDOA

La Escuela Libre de Derecho, atenta al acontecer de la vida jurídica de nuestro país, inicia hoy un nuevo curso de actualización intitulado "Derecho Bursátil y el Mercado de Valores".

El tema es esencialmente jurídico, pero no se limita en su divulgación a los juristas, sino que se amplía a quienes han dedicado su actividad al mundo de los valores, a los cuales tradicionalmente hemos llamado Títulos de Crédito y posteriormente Títulos-Valores.

Así pues, el tema sobre el cual debo disertar, denominado "Marco Jurídico y Estructura Institucional del Mercado de Valores", tiene como base y principio esos instrumentos económicos creados por el Derecho.

En efecto, los Títulos de Crédito o Títulos-Valores, por cuanto llevan en sí incorporado un "valor", económicamente hablando, que en cierta forma vienen a ser sustitutivos del dinero, constituyen el objeto, que como mercancía, alimenta a las operaciones del Mercado de Valores.

Como en todo "mercado", analizado en su concepto gramatical, de nuestra ya milenaria lengua española, "mercar" es comprar y el "mercado" es el conjunto de operaciones de compra y venta que tienen lugar en un ámbito determinado.

Así nacieron "las lonjas", "las bolsas", "los parianes", etc., y en el "Mercado de Valores", como ámbito en el tiempo y en el espacio, se comercia con Títulos-Valores, específicamente de naturaleza colectiva, en serie o seriales, esto es, aquellos títulos de crédito que la entidad emisora coloca en el mercado, mediante una "declaración unilateral de voluntad", por la que se da nacimiento a esos títulos de crédito colectivos, que nacen idénticos, de ese único acto jurídico y que representan la participación individual de sus tenedores, ya sea en el capital de la sociedad o en créditos constituidos a cargo de la emisora.

Los valores son, alguien lo ha expresado con gran tino, una intrincada mercancía. Concebidos originalmente como un medio para facilitar el comercio, se han convertido en documentos esenciales para el desarrollo de la empresa moderna, constituyen una alternativa de inversión confiable y aún son utilizados como instrumentos moderadores del acontecer económico.

Tan importantes funciones que actualmente cumplen los títulos-valores sólo han podido alcanzarse a través de un lento proceso en el cual la confianza es

requisito indispensable, y recordemos que ésta es producto de la seguridad jurídica.

La seguridad jurídica no es, sin embargo, nada más que un fin cuyo logro supone la existencia de un orden normativo que además de enmarcar la vida social debe promover su cuidadosa transformación. En la materia que hoy nos reúne, es verdad innegable que si bien la legislación mercantil tradicional —entiéndase por ella el Código de Comercio y las Leyes Generales de Sociedades Mercantiles y de Títulos y Operaciones de Crédito— ha sido adecuada para regular transacciones comerciales, la organización de sociedades cerradas o de tipo familiar, así como la emisión y transmisión individual de títulos de naturaleza cambiaria, ha dejado de ser eficaz para cubrir los reclamos de un mercado fundamentalmente dinámico que se caracteriza por la presencia de sociedades cuyos accionistas no son seres estáticos sino un grupo que se renueva en forma constante; que implica la oferta pública de valores, la existencia del servicio organizado de su intermediación y la transferencia masiva de dichos títulos, por sólo citar algunos ejemplos.

De esta manera, el Derecho Mercantil, todavía columna vertebral de disciplinas tales como la marítima, la bancaria y otras más que por necesidades del objeto que regulan gozan de un estatuto jurídico especial, contempla el advenimiento del Derecho Bursátil, más como una realidad que como un buen deseo o simple especulación doctrinaria.

Aun cuando el origen de las Bolsas de Valores en nuestro país se remonta a las postrimerías del siglo pasado, las primeras acciones legislativas para establecer un régimen especial aplicable al ahorro público que se canaliza a través del mercado de valores, se produjeron hasta la década de los años cuarenta.

El lento crecimiento del mercado y su pequeña dimensión determinaron, muy probablemente, este retraso legislativo y, como consecuencia, la falta de una definición concreta sobre la política gubernamental en materia de valores.

En obvio de referencias históricas que no viene al caso mencionar, puede afirmarse que la moderna regulación legislativa del mercado de valores tiene su primera manifestación importante en la llamada "Ley que establece requisitos para la venta al público de acciones de sociedades anónimas", expedida el 30 de diciembre de 1939. Como su nombre lo indica, esta Ley restringía su ámbito de aplicación al mercado de acciones, que en aquella época se encontraba relegado a un segundo término por los valores de renta fija.

Los propósitos del Gobierno Federal para desarrollar el mercado de valores continuaron por la vía legislativa y así, en el año 1946, se expidió el Decreto que creó la Comisión Nacional de Valores, complementado con el Reglamento correspondiente que data del mismo año.

No cabe duda que la experiencia observada en los Estados Unidos de Norteamérica debe haber sido factor determinante para la creación de un organismo que atendiera los problemas derivados del mercado de valores, los cuales, aunque vinculados con las materias bancaria y crediticia, demandan una atención especializada.

Tanto el Decreto como el Reglamento indicados se orientaron a fijar la competencia de la Comisión en el mercado de valores bancarios y no bancarios y a la formación del Registro Nacional de Valores, cuya importancia se proyecta hasta nuestros días.

Comentario aparte merece el Reglamento Especial para el Ofrecimiento al Público de Valores no registrados en Bolsa, expedido el 15 de enero de 1947, que vino a sentar las bases para la regulación del mercado extrabursátil introduciendo a nuestro sistema jurídico la connotación legal de la palabra "valor"; que precisó los supuestos de la oferta pública de aquellos y señalando, asimismo, los requisitos que habrían de satisfacer las personas interesadas en dedicarse a la práctica habitual de las operaciones de compra-venta de valores fuera de bolsa.

El mercado bursátil, por su parte, se encontraba sujeto a las disposiciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que consideraba a las bolsas de valores —concepto que perduró hasta 1974— como organizaciones auxiliares de crédito.

A este ordenamiento se agregó, en 1953, la Ley de la Comisión Nacional de Valores que amplió las facultades del Organismo, dándole una mayor ingerencia en el establecimiento y funciones de las bolsas de valores y la perfiló como entidad encargada de proteger los intereses de los tenedores de valores circulantes en el mercado.

Como se puede advertir, el régimen jurídico vigente en la materia estaba integrado por un considerable número de disposiciones legales y reglamentarias que, en su conjunto, dificultaban la concepción de un mercado unitario, duplicaban el quehacer gubernamental en este campo y eran insuficientes para su consolidación. El afán de subsanar estas fallas y de convertir el mercado de valores en una fuente alterna de financiamiento explican, en pocas palabras, la instauración de un nuevo marco jurídico e institucional que se sintetiza en la Ley del Mercado de Valores.

En efecto, la lectura de su Exposición de Motivos es clara en cuanto a los propósitos del entonces proyecto y después, Ley.

"I. Dotar al mercado de valores de mecanismos que permitan: conocer con facilidad las características de los títulos objeto de comercio y los términos de las ofertas, demandas y operaciones; poner en contacto, de manera rápida y eficiente, a oferentes y demandantes; y dar a las transacciones liquidez, seguridad, economía y expedición.

"II. Regular, de manera integral, coordinada y sistemática: las actividades de los intermediarios en operaciones con valores; los requisitos a satisfacer por los emisores de títulos susceptibles de ser objeto de oferta pública; y las facultades y atribuciones de las autoridades competentes en la materia.

"III. Dar a las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito y a las instituciones de seguros una participación en el mercado de valores que contribuya a la realización de los fines señalados, al equilibrio y a la competencia entre los participantes en el mercado de valores y al sano desarrollo de las operaciones con títulos bancarios..."

Publicada el día 2 de enero de 1975, la Ley del Mercado de Valores es el marco jurídico esencial de dicho mercado y en ella se incluyen, además de los conceptos fundamentales propios de la actividad, las autoridades responsables de su aplicación y a las instituciones de servicio que en él intervienen.

Con razón puede afirmarse que el ámbito de validez de la Ley del Mercado de Valores, es decir las disposiciones que regulan la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado y las actividades relacionadas con éstos, así como las autoridades y servicios en materia de mercado de valores, configuran el contenido del Derecho Bursátil.

Lo anterior de ninguna manera quiere decir que esta nueva disciplina jurídica se agote en la Ley indicada; por el contrario, en ella únicamente encontramos un punto de referencia que ha de servir, como de hecho así acontece, para la investigación y enriquecimiento de su objeto. En última instancia, se trata de una Ley-marco que exige ser desarrollada a nivel secundario y complementada con otros cuerpos legales que den sentido lógico a muchas de sus disposiciones. Pensemos, v.gr., en lo absurdo que sería hablar de una oferta pública de acciones, de no existir otra Ley que definiera a este título y dispusiera los requisitos para su emisión.

El fenómeno de "atomización" del Derecho —permítasenos utilizar el vocablo— que es resultado de la explosión demográfica, del progreso de las ciencias, del desarrollo tecnológico y de la especialización que estos sucesos traen consigo, provoca en el estudioso de la ciencia jurídica una serie de interrogantes cada vez que se enfrenta a una nueva manifestación normativa, como ahora ocurre con el Derecho Bursátil. De esta suerte cabe preguntar, ¿disfruta de autonomía esta disciplina?

Remontémonos al nacimiento del Derecho Mercantil, cuando se despreñó del tronco común del Derecho Civil y Ripert decía que las crisis económicas de este siglo habían agudizado e infiltrado el espíritu comercial hasta el extremo de que hoy todo el mundo especula sin distinción de clases sociales y así los hombres de recursos toman el camino de la bolsa y de la banca; los particulares todos tienen cuenta bancaria, extendiendo letras, pagando cheques y descontando efectos; basta observar hasta qué grado se han multiplicado y extendido a los más insignificantes pueblos las sucursales bancarias, para darse cuenta de la atracción que el comercio ejerce sobre el público.

En dichas circunstancias el Derecho Civil, rígido grávido y estable se vio obligado a buscar nuevas normas y principios que configurarían el Derecho Mercantil.

Por un lado, el gran desarrollo alcanzado por la riqueza mobiliaria, constituida fundamentalmente por valores mercantiles de fácil transmisión; por otro la movilización de los bienes inmuebles, a consecuencia de la profusión de las sociedades anónimas, que van sustituyendo paulatinamente a las explotaciones y empresas individuales, son muestra clara de la creciente separación de las operaciones genuinamente mercantiles en el campo antes reservado a la contratación civil.

La posibilidad de usar la cláusula a la orden o al portador en los docu-

mentos civiles; la tasa objetiva de las indemnizaciones por el incumplimiento contractual; la presunción de solidaridad que se extiende a todas las obligaciones; la supresión de términos de gracia o cortesía; la desaparición de la presunción de gratuito en el mandato y otras muchas instituciones trasplantables desde el terreno mercantil al civil en los Códigos más recientes, han mostrado hasta qué punto es verdadero el fenómeno de la comercialización del Derecho Civil y facilitan la futura tarea unificadora de los legisladores en todas aquellas materias que no constituyen el fondo inalienable del Derecho Civil.

Ahora bien, si el Derecho Bursátil, como una tentativa que pretende autonomizarse acusa características especiales, habremos de considerarlas con especial detenimiento:

Tradicionalmente se han considerado dentro del Derecho Mercantil la verificación de todos los actos de comercio, incluyendo aquellas instituciones auxiliares del tráfico mercantil, como los mercados y ferias, las bolsas, los bancos, los almaceens de depósito, las compañías de ferrocarriles y otras actividades públicas.

Sin embargo ha habido quien manifieste su preocupación en el sentido de que el Derecho Mercantil estaba dejando de participar del campo del Derecho Privado para pasarse al Derecho Administrativo o Derecho Público, por la intervención tan importante de la función, como en el caso de los almacenes de depósito, las instituciones bancarias, de seguros y de fianzas, el transporte y las operaciones bursátiles, en las que el Estado interviene en forma tal, que dichas operaciones prácticamente están concesionadas en gran medida.

De alguna manera hemos escuchado hablar ya de un Derecho Bancario, como el conjunto de normas que regulan la actividad de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, divididas en nacionales, mixtas y privadas.

Es evidente que frente a esta situación debemos admitir que se configura un Derecho Mercantil Administrativo o que estamos en presencia ya de nuevas ramas del Derecho Mercantil, como el citado Derecho Bancario.

En cuanto a la pretendida autonomía del Derecho Bursátil, debemos anticipar que la intervención del Estado es cada día mayor, tomando en consideración el grave riesgo que existe en la colocación de títulos valores en el mercado, sin que exista un control ni una vigilancia que proteja los intereses del público en general.

En lo particular pudiéramos decir, que en nuestro Derecho positivo, hemos padecido una anarquía legislativa en materia mercantil, con el nacimiento de una serie de leyes y ordenamientos que han venido fraccionando nuestro viejo Código de Comercio, sin que haya congruencia en la estructuración de un sistema normativo en esta materia.

El ideal sería no sólo el de la unificación en un solo Código de la materia mercantil, en el que se aglutinasen en el Derecho Mercantil todas las ramas que vienen despreñándose, para que de un lado subsista el Derecho Civil, con sus propias y genuinas características y por el otro la actividad humana que realice el tráfico de toda clase de bienes con propósitos de lucro.

Mientras ello ocurre y adentrándonos en esta posible autonomía del Derecho Bursátil, debemos decir que la autonomía de una rama del Derecho suele examinarse desde tres ángulos: legislativo, científico y didáctico.

Es nuestra opinión que basado en una ley que, como antes se ha expresado, requiere de otros ordenamientos legislativos para integrarse —la legislación mercantil en general— no es posible atribuir al Derecho Bursátil una plena autonomía legislativa. Siendo parte substancial de su objeto los títulos de crédito y, correlativamente, los emisores de éstos que casi siempre son sociedades anónimas, sólo en la medida que se cree un Derecho ad hoc para ambos elementos, en función de su participación en el mercado de valores, podrá irse incrementando esta autonomía.

Tocante a la autonomía científica, estimamos que el establecimiento de principios jurídicos universales y necesarios exclusivos de esta disciplina es el elemento que la configura; por lo mismo, al igual que en el caso anterior, la aparición de estos principios, distintos a los que privan en otras ramas del Derecho, es la condición requerida para esta autonomía.

La autonomía didáctica o, dicho de otra forma, la enseñanza independiente del Derecho Bursátil se halla justificada por el nivel de especialización técnica que exige el mercado de valores y que da razón de ser, entre otros eventos, a la presente exposición.

Lo hasta aquí dicho nos conduce a definir a esta novel rama del derecho como el conjunto de normas que regulan la oferta pública e intermediación de acciones, obligaciones y demás títulos de crédito emitidos en serie o en masa, inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, así como las demás actividades y servicios con ellos relacionados.

Considerada como disciplina jurídica especial, el Derecho Bursátil tiene como fuentes las que son comunes a todo el Derecho. En la hipótesis, son fuentes formales directas la Ley del Mercado de Valores y sus disposiciones reglamentarias; siendo fuentes formales supletorias: las leyes mercantiles, los usos bursátiles y mercantiles y la legislación común, substantiva y procesal, en el orden descrito.

La importancia de la Ley del Mercado de Valores, acerca de la cual hemos relatado brevemente sus antecedentes y originales objetivos, se pone de relieve por el hecho de ser el marco jurídico de tal área financiera. Un marco tan técnico que junto con la necesidad de brindar soluciones rápidas a los problemas de un mercado cuyo dinamismo le es concomitante, dio la pauta para que se delegaran ciertas funciones de apoyo y autoridad en la Comisión Nacional de Valores y se unificaran en un solo cuerpo legal las reorganizadas instituciones que facilitan las transmisiones de valores, aunadas a otras, nuevas en nuestro medio, encargadas de prestar el servicio de intermediación o, en su caso, de simplificar la transferencia constante y masiva de los valores materia de oferta pública.

Como organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de Valores es el instrumento encargado de

regular el mercado de valores y de vigilar la debida observancia de la Ley del Mercado de Valores y de sus disposiciones reglamentarias.

Para desempeñar las funciones que la Ley le reserva, la Comisión Nacional de Valores cuenta con tres órganos: la Junta de Gobierno, la Presidencia de la Comisión y el Comité Consultivo.

La Junta de Gobierno es un órgano colegiado que se compone de nueve vocales propietarios con sus respectivos suplentes, contando además con un secretario. La designación de los vocales corresponde a entidades gubernamentales que se hayan interesado en el mercado: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que además de dos vocales oficiales debe designar a tres personas con conocimientos en materia bursátil, financiera, industrial o comercial, ajenos a la propia Secretaría o a cualquiera otra de las dependencias e instituciones que participan en el órgano; la Secretaría de Industria y Comercio (a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la representación formal corresponde a la Secretaría de Comercio), Banco de México, S. A., Nacional Financiera, S. A. y Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, quienes nombran, respectivamente, a cada uno de los cuatro vocales faltantes.

La Junta de Gobierno es el órgano superior de la Comisión y a ella corresponde el ejercicio de las facultades de la misma.

El Presidente de la Comisión es uno de los vocales oficiales designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estando a su cargo, principalmente, la función de dirigir administrativamente al Organismo, asumir su representación legal y ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno.

El Comité Consultivo se compone de cinco miembros de organizaciones representativas de los sectores bursátil, bancario, de seguros, comercial e industrial. La presidencia del Comité recae en el Presidente de la Comisión y su tarea específica es conocer los asuntos relativos a la adopción de criterios y políticas de aplicación general en materia de mercado de valores.

El objetivo primordial de regular el mercado de valores y vigilar la debida observancia de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, implica verificar el cumplimiento de los requisitos a satisfacer por los emisores de valores materia de oferta pública; controlar adecuadamente las actividades de los intermediarios que operan dichos valores, las bolsas de valores e inspeccionar el funcionamiento del Instituto para el Depósito de Valores. En consecuencia, la Comisión Nacional de Valores ha sido dotada de amplias facultades cuya enumeración sería prolija y su explicación fuera de lugar en esta charla.

No obstante esta circunstancia, la trascendencia de una de estas facultades: la que autoriza a la Comisión a expedir disposiciones de carácter general, merecerá algunas reflexiones de nuestra parte.

Las facultades de la Comisión Nacional de Valores —se lee en la Exposición de Motivos de la Ley de la Materia— deberán ejercerse siempre que sea posible mediante disposiciones y criterios de aplicación general, que habrán de hacerse del conocimiento de los interesados conforme se vayan adoptando.

Lo anterior se halla refrendado en distintos preceptos de la propia Ley, que facultan a la Comisión para:

1. Establecer criterios de aplicación general conforme a los cuales se precise una oferta de valores es pública;
2. Aprobar, con carácter general, la propaganda e información dirigida al público sobre valores, o sobre los servicios u operaciones de los agentes y bolsas de valores.
3. Dictar reglas para la organización del Registro Nacional de Valores e Intermediarios.
4. Expedir disposiciones de carácter general sobre la información que deben proporcionar a dicho Organismo y al público inversionista, los emisores de valores inscritos en el Registro mencionado.
5. Expedir disposiciones de carácter general para que los agentes de valores personas físicas y los administradores, directores y apoderados para celebrar operaciones con el público de sociedades anónimas que tienen la calidad de agentes de valores, garanticen su manejo.
6. Determinar a través de disposiciones de carácter general el capital mínimo que deben tener íntegramente pagado las sociedades dedicadas a la intermediación en el mercado de valores.
7. Dictar reglas de carácter general a las que deberán sujetarse las operaciones con valores que efectúen los intermediarios.
8. Dictar disposiciones de igual naturaleza que regulen las operaciones por cuenta propia que lleven a cabo los intermediarios; los servicios de guarda y administración de valores y las operaciones con cargo al capital pagado y reservas de capital que realicen los agentes de valores personas morales, así como la realización de actividades que les son propias a estos últimos a través de sucursales, oficinas o agencias de instituciones de crédito.
9. Establecer, mediante disposiciones de carácter general, la información estadística que deben suministrarle periódicamente los agentes de valores, así como sus estados financieros y los términos para la obtención de autorizaciones para la apertura, cambio y clausura de oficinas de los propios agentes.
10. Dictar medidas de carácter general a los agentes y bolsas de valores para que ajusten sus operaciones a la Ley y a sus disposiciones reglamentarias, así como a sanos usos y prácticas del mercado.
11. Dictar disposiciones generales para la canalización obligatoria por bolsas, de títulos inscritos en ellas que efectúen agentes de valores, cuando los términos de las operaciones realizadas en bolsas no sean suficientemente representativos de la situación del mercado.
12. Dictar las disposiciones generales a las que habrán de ajustarse los agentes, personas morales, y las bolsas de valores, en la aplicación de su capital pagado y reservas de capital.
13. Dictar las normas de registro de operaciones a las que deberán ajustarse

los agentes y bolsas de valores, así como determinar los días en que ambos pueden cerrar sus puertas y suspender operaciones.

14. Por último, establecer los derechos que cause la inscripción en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Al atribuirse a la Comisión Nacional de Valores tal potestad, llamada por algunos cuasi-legislativa, se pretende que su actuación sea capaz de responder a las necesidades cambiantes de un mercado con claras tendencias expansivas, el cual exige soluciones que, sin apartarse de los cauces legales, se manifiesten oportunamente.

De lo contrario, el sometimiento de soluciones de carácter general a instancias ortodoxas que implican formalidades y trámites las más de las veces complicados, se revertirán en contra de las políticas de fomento adoptadas por el Estado para el mercado de valores.

Esta postura que podrá parecer muy atrevida, habrá de conducir paulatinamente a dar al principio de legalidad un significado más liberal en lo que respecta al sistema financiero en general y al mercado de valores, en particular.

Al lado de la Comisión, el marco institucional de nuestro mercado de valores reconoce la presencia de organismos de servicio cuya finalidad es prestar a los inversionistas una intermediación eficiente o, según el caso, proveer al mercado de mecanismos que faciliten la ejecución de las operaciones que le son propias.

En todo caso, la decisión del legislador mexicano de 1975 de institucionalizar el mercado de valores dando a las bolsas de valores el rango de entidades financieras autónomas y permitir la constitución de agentes de valores como sociedades mercantiles, la cual se robusteció en 1978 al ser creado el Instituto para el Depósito de Valores redundará, la experiencia así lo demuestra, en la consolidación de tan importante área como una fuente alternativa de financiamiento de las distintas unidades económicas y en la ampliación de los instrumentos de inversión confiable disponibles.

De lo expresado, puede concluirse que el legislador debe considerar con especial atención al mercado de valores, a efecto de dotarlo de los elementos que exige su dinamismo esencial, so pena de correr el grave riesgo de que, sin una estructura jurídica acorde con sus necesidades, el mercado de capitales sea incapaz de cumplir con la función importantísima de coadyuvar al desarrollo económico de México.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

JORGE ADAME GODDARD

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *La autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México en la Legislación vigente.* 3. *La reforma del artículo tercero de la Constitución General mexicana.* 4. *Conclusiones personales sobre los efectos de tal reforma.*

1. El 9 de junio de 1980 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al artículo 3º de la Constitución General de la República por la que se otorga a la autonomía universitaria el rango de principio constitucional. Este acontecimiento vino a cerrar la serie de actos realizados con motivo de la conmemoración del 50 aniversario de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, que se verificaron durante el año de 1979.

El objeto de este trabajo es precisar el alcance que tuvo esa reforma en la vida de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La Universidad Nacional fue creada en 1910, como un órgano dependiente del Estado adscrito a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. La Constitución de 1917, emanada del movimiento revolucionario iniciado en 1910, no se ocupó expresamente de la Universidad, pero, en su artículo décimo cuarto transitorio, suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con lo cual implícitamente dejaba a la Universidad sin una ubicación precisa en el aparato administrativo del nuevo Estado. Con base en la *Ley de Secretarías de Estado*, se consideró que la Universidad era un "Departamento Administrativo", y en esa situación duró hasta 1928.¹

En 1929 estalló un movimiento estudiantil, ligado con grupos de oposición al gobierno interesados en la sucesión presidencial, que exigía la autonomía universitaria. El Presidente de la República respondió proponiendo una iniciativa de ley, que fue aprobada en julio de 1929, por la que se otorgaba la autonomía demandada. En esta primera Ley orgánica universitaria del período postrevolucionario, se definía la Universidad como una "corporación pública autónoma con plena personalidad jurídica". La autonomía concedida estaba muy limitada por disposiciones reglamentarias, entre otras que el Presidente de la República podía vetar todas las resoluciones del Consejo Universitario, y sería quien formulara la terna, de entre la cual dicho consejo escogería al

¹ Ver García Laguardia, *La autonomía universitaria en América Latina*, México, UNAM, p. 73.

rector. La razón de tales limitaciones a la autonomía universitaria se explicaba en el "considerando" número 8 de la exposición de motivo de la ley, que consideraba indispensable que:

Aunque autónoma la Universidad siga siendo una Universidad Nacional y por ende una institución del Estado, en el sentido de que ha de responder a los ideales del Estado y contribuir dentro de su propia naturaleza al perfeccionamiento y logro de los mismos.

En 1933 se dictó una nueva ley orgánica, también consecuencia de un conflicto político. Como causas del mismo se conjuntaron la organización administrativa prevaleciente, la elección de un nuevo rector, y sobre todo la resolución del Consejo Nacional de Estudiantes que adoptaba al marxismo como criterio oficial de la enseñanza universitaria, lo cual chocó contra una corriente, integrada por estudiantes y profesores, partidaria de la libertad de cátedra. La ley de 1933 concedió autonomía plena a la Universidad, ya que sólo enumeraba cuáles eran los órganos de gobierno, y dejaba que el Consejo Universitario decidiera sobre su forma de integración, funciones y designación, y que, en general, organizara la Universidad "libremente dentro de los lineamientos generales de la ley". En el aspecto financiero, la ley precisaba (artículo 2) que el Estado sólo otorgaría, una sola vez, diez mil pesos para constituir el patrimonio de la Universidad, el cual pronto resultaría insuficiente.

La ley orgánica vigente fue redactada también a causa de otro conflicto universitario, surgido en 1943 cuando renunció el rector Brito Foucher; el Consejo Universitario no pudo lograr el convenio necesario para elegir un sustituto, por lo que el Presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, convocó a una junta de exrectores, la cual nombró a Alfonso Caso como rector; éste convocó a un Consejo Constituyente universitario, encargado de redactar el proyecto de ley, que posteriormente sería aprobado por el poder legislativo, y publicado como la ley orgánica de la UNAM en el *Diario Oficial de la Federación* (6 de enero de 1945). La ley vigente vuelve a encuadrar la Universidad dentro del aparato administrativo estatal, al definirla como "una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica..." (artículo 1).²

2. En la ley orgánica vigente, la Universidad es concebida como un organismo del Estado (artículo 1), si bien como organismo "descentralizado",³ es decir que no está subordinado a ninguna Secretaría de Estado, por lo cual puede actuar autónomamente dentro de los límites marcados por la organización administrativa y jurídica del Estado mexicano.

² En lo sucesivo, cuando se citen artículos de la *Ley Orgánica de la UNAM* sólo se mencionará el número del mismo sin explicar que son de tal ley; cuando se citen artículos de otras disposiciones legislativas se darán los nombres de éstas.

³ Son también organismos "descentralizados" del Estado mexicano, corporaciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, o empresas estatales como Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad.

La Ley otorga autonomía en tres aspectos: de gobierno y administración, académico y financiero.

En el aspecto de gobierno y administración internos, la ley ha otorgado autonomía amplia a la Universidad, máxime que sus funcionarios son designados sin intervención de los poderes públicos.

En este aspecto juega un importante papel la Junta de Gobierno, creada por esta ley, la cual es la encargada de escoger al rector, a los directores de facultades, escuelas e institutos y a las personas que forman el patronato (artículo 6-I). La Junta se compone de 15 elementos, nombrados entre personas mayores de 35 años, que se hayan distinguido en su profesión y hayan prestado servicios en la Universidad; sus miembros se van renovando paulatinamente, pues cada año el Consejo Universitario elige uno nuevo en sustitución de aquel de más antigua designación. Tanto los requisitos personales establecidos en la ley para ser miembro de la Junta de Gobierno (artículo 5) como el mecanismo de renovación de la misma (artículo 4) han propiciado que este organismo, por lo general, esté integrado por universitarios prestigiosos y tenga autoridad reconocida entre la comunidad universitaria. La Junta de Gobierno es quizá la novedad más significativa de la legislación vigente, y uno de los factores principales que han propiciado la estabilidad de la institución universitaria.⁴

El rector, junto con los directores de facultades e institutos, es el encargado de gobernar la Universidad, pero tiene que respetar las decisiones de la Junta de Gobierno y del Consejo Universitario. El Consejo Universitario, formado por el rector, los directores de facultades e institutos, y representantes de los profesores, estudiantes y empleados, electos por los mismos representados, tiene básicamente la función de expedir las normas y disposiciones generales para la organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad. Estos tres principales órganos de autoridad en la Universidad, Junta de Gobierno, Rector y directores, y Consejo Universitario son pues, electos entre universitarios y por universitarios.

Junto a esta independencia de las autoridades universitarias, la ley reconoce a la Universidad el derecho de "organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos señalados por la presente ley". El Consejo Universitario es el órgano encargado de dictar las disposiciones y normas generales relativas a la organización y funcionamiento de la Universidad.

En el aspecto académico, la Ley reconoce a la Universidad el derecho de "impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación" (artículo 2-III), expedir certificados de estudios, grados y títulos (artículo 2-IV), y otorgar validez, para fines académicos, a los estudios hechos en otros establecimientos educativos nacionales o extranjeros. Para que la autonomía académica, aspecto esencial de la autonomía universitaria, sea posible, la ley previó que la Universidad, por medio del Consejo Universitario, definiera las formas de hacer la selección

⁴ Ver Villoro, Luis, *El régimen legal y la idea de la Universidad*, México, UNAM, 1972.

y promoción del personal académico, sin más limitación que la de hacer por concursos la oposición, o "por procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los candidatos" (artículo 14), las designaciones definitivas de profesores e investigadores. El Consejo Universitario ha dispuesto que los nombramientos definitivos de profesores se alcancen por concursos de oposición evaluados por las Comisiones Dictaminadoras (o por jurados calificadores, en el caso de profesores de asignatura), designados por los Consejos Técnicos de cada Facultad o por los Consejos Técnicos de Investigación Científica o de Humanidades (artículo 73 del Estatuto General y artículos 83 a 87 del Estatuto del Personal Académico). Como los citados consejos técnicos se componen de representantes de los profesores o investigadores, resulta que son los mismos profesores o investigadores quienes deciden, en última instancia, sobre la admisión y promoción del personal académico.

La Universidad goza de autonomía financiera en el sentido de que por estar dotada de personalidad jurídica plena (artículo 1) tiene un patrimonio propio (artículo 15), que administra libremente, por medio de un Patronato (artículo 10), cuyos miembros son designados por la Junta de Gobierno (artículo 6). Pero de hecho, la mayor parte de los ingresos con que cuenta la Universidad, máxime que la educación que imparte es gratuita para los mexicanos, provienen del subsidio que anualmente le otorga el Gobierno Federal, sin el cual difícilmente subsistiría.

3. La reforma constitucional del artículo 3º, por la que se establece la autonomía universitaria como principio constitucional, textualmente dice:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse así mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la *Ley Federal del Trabajo* conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

La reforma contiene básicamente dos partes: la primera se refiere propiamente a la autonomía universitaria, y la segunda a las relaciones laborales del personal académico y administrativo con las autoridades universitarias.

En lo que toca directamente a la autonomía universitaria, la reforma constitucional no parece haber agregado nada a los términos de autonomía definidos en la legislación universitaria vigente; excepto conferir un rango jurí-

dico superior⁵ al principio autonómico; más aún el texto da lugar a ser interpretado a fin de restringir la autonomía académica, pues dice que la Universidad realizará sus fines de educar, investigar y difundir cultura "de acuerdo con los principios" del mismo artículo 3º, los cuales no tenían que ser aceptados como obligación legal, antes de esta reforma.⁶ Desde este punto de vista, la reforma constitucional significó limitar la autonomía académica de la Universidad, por el respeto a los ideales educativos del Estado Mexicano, o bien encuadrar formalmente la educación universitaria dentro del sistema estatal educativo.

El que la definición de la autonomía universitaria se haya hecho juntamente con el establecimiento de las normas legales fundamentales sobre las relaciones laborales en la Universidad, es un hecho de significación política. Desde 1976 la Universidad había sufrido varias suspensiones de labores, promovidas por sindicatos del personal administrativo o del personal académico. El derecho de huelga de estos sindicatos era dudoso, puesto que según el artículo 123 constitucional las relaciones laborales de trabajadores de empresas privadas se rigen por un conjunto de normas definidas en el "Apartado A" de ese artículo, entre las cuales está el derecho de huelga, mientras que las relaciones de trabajadores de dependencias oficiales u organismos descentralizados del Estado se rigen por las normas del "Apartado B", que no contemplan el derecho de huelga. Como la Universidad estaba considerada por la legislación vigente como organismo descentralizado del estado, lo lógico era que sus trabajadores, como afirmaban las autoridades universitarias, no tenían el derecho de huelga.

La reforma constitucional vino a darle a los sindicatos universitarios el derecho de huelga, y todas las demás facultades que tienen los sindicatos de trabajadores de empresas privadas, entre las que están la facultad de asociarse con otros sindicatos, y la de negociar las condiciones de trabajo, si bien estableció la limitación de que las normas que regulan las relaciones laborales en la Universidad deben concordar "con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines" propios de esa institución.

Como complemento de esta última parte de la enmienda constitucional, se publicó el 20 de octubre un decreto que adicionaba un capítulo a la *Ley Federal del Trabajo*, relativo a las condiciones del trabajo en las Universidades. En el nuevo capítulo XVII de la citada ley se prevé que en las Universidades pueden constituirse sindicatos de personal académico, de personal administrativo, o bien sindicatos que agrupen ambos tipos de trabajadores. Con el

⁵ En nuestro medio jurídico, que un principio sea ley constitucional significa nada más que la posible reforma o derogación, requiere un trámite más complicado, que si fuera ley de otro rango; esto es debido a la supremacía *de facto* que ejerce el Ejecutivo Federal, sobre los otros poderes federales y locales.

⁶ Los "principios" del artículo 3º que orientan la educación se definen en su párrafo inicial y fracción primera, y puede enunciarse así: educación integral, laica, democrática y nacional. Por consecuencia, ahora la autonomía académica no alcanza para establecer una facultad de teología.

objeto de preservar los aspectos académicos de los conflictos laborales, el artículo 353-L de ese ordenamiento señala que son de competencia exclusiva de la Universidad la definición de las condiciones académicas y la contratación definitiva del personal académico; al mismo motivo responde el artículo 353-Q, que prohíbe se pacte en los contratos colectivos la "cláusula de admisión" o la "cláusula de exclusión" para el personal académico.

4. La reforma constitucional del artículo tercero sirvió para reforzar el concepto de autonomía universitaria, en el sentido de autonomía dentro del Estado y de acuerdo a los ideales educativos de éste. Tal tipo de autonomía es el único posible cuando la Universidad depende económicamente del subsidio estatal. Este espíritu se traduce en el texto del artículo en cuestión, donde dice que la ley otorga la autonomía, o sea que entiende ésta, no como una exigencia natural de una corporación que tiene como finalidad la investigación y difusión de la verdad, sino como concesión graciosa del Estado. Desde esta perspectiva, el Estado podrá suprimir la autonomía concedida, en cuanto juzgue que la Universidad se opone a la realización de los fines propios del Estado. Como el Estado mexicano es de corte liberal, el Gobierno no podrá oponerse a que en la Universidad se cuestionen sus políticas o incluso los principios del sistema político y social, pero siempre tendrá la posibilidad de influir en la vida interna universitaria por medio de aumentos o reducciones del subsidio. Por tanto, la autonomía universitaria podrá ser vivida eficazmente en la medida que los ideales y fines del Estado concuerden con las aspiraciones del grupo social; si el Estado intenta imponer valores y fines, que no son aceptados por la sociedad, la Universidad, con este régimen de autonomía, no tiene modo de defenderse del Estado, y tenderá a asociarse a él.

La enmienda constitucional, en lo referente a las relaciones laborales, es un intento fallido de salvaguardar la autonomía universitaria de las presiones de sindicatos y grupos políticos.

Después de publicada la legislación laboral complementaria, se registró como sindicato mayoritario del personal administrativo de la UNAM un sindicato afiliado al Partido Comunista. Para definir cuál era el sindicato mayoritario entre el personal académico de la UNAM, fue necesario hacer un recuento, del que resultó como sindicato mayoritario una federación de asociaciones del personal académico, con un escaso margen de 5% más de votos que el sindicato académico afiliado al Partido Comunista. La federación de asociaciones ha sido organizada y promovida por universitarios, y no tiene aparentemente ningún compromiso político, aunque es bien vista por las autoridades universitarias.

No obstante, el hecho que haya un sindicato titular del contrato colectivo es perturbador para la vida académica de la institución, pues tal sindicato puede tener o buscar tener compromisos con partidos políticos, y suponiendo que no los tuviera ni los llegara a tener, lo cierto es que introduce la división entre el personal académico, pues habrá quienes quieran un sindicato, quizá no político, y quienes quieran uno comprometido con una u otra posición

política. Los efectos de esta pugna lógicamente tenderán a concentrarse en aspectos de la vida académica: los profesores de un sindicato querrán aprobar un plan de estudios o designar profesores nuevos distintos de los afiliados a otro sindicato, y si bien es natural que en la Universidad se den ese tipo de controversias, la existencia de sindicatos hace que para su resolución pesen demasiado las consideraciones de política sindical. De hecho, en la Universidad Nacional Autónoma de México, hay facultades e institutos en los que predomina visiblemente el personal afiliado a un sindicato, y en los que no se aceptan nuevos profesores ni planes de estudio que no estén de acuerdo con la posición y doctrinas políticas del partido al cual está afiliado el sindicato predominante.

En general, me parece que con la reforma constitucional analizada, la autonomía universitaria más bien perdió que ganó solidez, sobre todo por la legitimación de lucha sindical, que permite que un partido político que controla los sindicatos universitarios llegue a tener una influencia decisiva en la vida académica de la Universidad, y la convierta en portavoz de una determinada doctrina política.

RÉGIMEN DEL SEGURO SOCIAL PARA LOS MIEMBROS DE LAS SOCIEDADES DE CRÉDITO AGRÍCOLA Y EJIDAL Y PARA LOS EJIDATARIOS, COMUNEROS, PEQUEÑOS PROPIETARIOS NO MIEMBROS DE SOCIEDADES. RÉGIMEN DEL SEGURO SOCIAL PARA LOS PRODUCTORES DE CAÑA DE AZÚCAR Y SUS TRABAJADORES

ADOLFO AQUILES DE LUCIO

En 1973 se expide la nueva Ley del Seguro Social. Casi 30 años de vigencia habían hecho a la Ley del Seguro Social de 1943 casi obsoleta. Después de arduos estudios y prolongadas sesiones de los teóricos del Derecho sale a la luz pública la nueva Ley del Seguro Social que, tal parecía vendría a corregir, completar, llenar lagunas y en general a solucionar la problemática que venía arrastrando en su aplicación la Ley anterior.

No en valde se habían venido operando profundas reformas a dicha Ley, por lo que el legislador yendo más lejos abrogó de plano dicha Ley y expidió la nueva. Desde luego duplicó su articulado, pensando con esto dar suficiente claridad a la Ley para su interpretación y aplicación. En efecto ordenó más claramente el articulado, estableció nuevos derechos, instituyó el Seguro de Guarderías y dio a la Seguridad Social una nueva proyección, la de la Solidaridad Social; todo esto con una intención y un espíritu verdaderamente renovador y benéfico.

Empero, cuando aquellas gentes experimentadas en el diario manejo de la Ley del Seguro Social, ya sea por su labor de consulta o de interpretación legal; ya sea por su quehacer constante de aplicación de la Ley en el otorgamiento de las prestaciones, o aquellos que por su función se han adiestrado en el conocimiento de los diversos aspectos técnicos y administrativos de la Ley, comenzaron a leer, analizar y profundizar en cada uno de los capítulos, artículos y términos de la nueva Ley, se encontraron la misma gama de problemas de la Ley anterior y en algunos casos, aún más complicadas.

Son muchos los puntos en los que el legislador, no sólo no resolvió los problemas, sino que los agudizó o complicó con nuevos elementos. Entre otros, pueden mencionarse: la jornada reducida, el salario mínimo, las horas extras, la clasificación de empresas, etc. Pero quizá, a mi modo de ver, uno de estos problemas que la nueva Ley no resolvió, es, sin duda, el relativo al aseguramiento de los no asalariados, y de manera particular aquellos cuyo aseguramiento depende de la tenencia de la tierra y producción de la misma.

Ciertamente, la Ley de 43 previó la aplicación paulatina del Régimen del Seguro Social, de manera que posteriormente debería extenderse a otras clases y grupos de trabajadores, entre ellos los del campo. Sin embargo, dentro de esta

categoría de trabajadores del campo, algunos tienen un distinto denominador común. En efecto, algunos trabajadores del campo son verdaderos asalariados que encuadran perfectamente dentro de las normas del Seguro Social; pero otros no son asalariados y la razón de aseguramiento es diverso al dogmático establecido por la Ley, la relación laboral.

Hagamos un análisis histórico de las normas que fueron implantándose para la incorporación de estos grupos de asegurados, con objeto de seguir su evolución, desde la Ley del 43 y sus reformas, hasta la nueva Ley del Seguro Social. En la exposición de motivos de la primera Ley se estableció:

“La obligatoriedad comprende, desde luego, sólo a los trabajadores que presten servicios a empresas privadas, estatales o de administración obrera o mixta, a los miembros de sociedades cooperativas de producción y a los aprendices especiales contratados con ese carácter, para extenderse posteriormente a los trabajadores del Estado, de empresas tipo familiar y a domicilio, del campo, los domésticos, los temporales y los eventuales.”

El artículo 3º de esa misma Ley establece:

“Es obligatorio asegurar: Fracc. II.—A los miembros de Sociedades Cooperativas de Producción.”

El artículo 6º por su parte establece:

“El Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto, determinará las modalidades y la fecha en que se organice el Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, de Empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales. Estas categorías de trabajadores se determinarán conforme a lo prevenido por las leyes respectivas.”

Hasta aquí, la Ley sólo previó, mediante Decreto del Ejecutivo, el aseguramiento de los trabajadores del campo, cosa que quedó en una esperanza o expectativa de derecho.

Las Reformas a la Ley del 43 efectuadas en los años de 1944, 1945, 1947 y 1949, no modificaron ni introdujeron nada sobre los trabajadores del campo. Sin embargo, ya se esboza un nuevo enfoque y proyección hacia una nueva dimensión del Seguro Social: La Seguridad Social.

Aparece, de pronto, en 1954 un Reglamento que establece modalidades del Régimen del Seguro Social para los trabajadores del campo en los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa.

Dicho Reglamento se expide con fundamento en el artículo 6º de la Ley y segundo transitorio de la misma. Sobre este Reglamento basta decir que se expidió sin la adecuada técnica jurídica, pues el Reglamento es una norma general y no concreta y particular, aun cuando éste constituye el inicio de la protección a los trabajadores del campo. En cuanto al fondo, lo más particular

de este Reglamento, es que extiende el Régimen del Seguro Social a los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola o de Crédito Ejidal y en consecuencia es donde nace y se origina el problema del aseguramiento de estos grupos de trabajadores no asalariados, puesto que Ley del Seguro Social se estructura sobre la relación laboral. Por tanto, dicho Reglamento resultó ser inadecuado e impropio para el aseguramiento de esos trabajadores.

La experiencia vino a demostrar la inoperancia de ese instrumento jurídico. En 1956, reformarse nuevamente la Ley del Seguro Social la exposición de motivos de dicha reforma, vuelve a señalar la dirección y enfoque hacia la seguridad social. En estas reformas el legislador introduce ya en forma abierta que, como trabajadores del campo, quedan incluidos los miembros de las Sociedades de Crédito Ejidal y Crédito Agrícola. Sin embargo, el propio artículo 6º determina que debe ser por Decreto del Ejecutivo la incorporación de estos grupos. Se modificó también el artículo 8º, para establecer como patronos, para los efectos de esta Ley, a las propias sociedades. Con esto se quiso encontrar la solución al problema del aseguramiento basado en el binomio patrón-trabajador. La ficción de establecer como patrón a la sociedad y como trabajador al ejidatario, no tomó en cuenta que no es posible determinar como patrón a quien no tiene personalidad ni patrimonio.

Siguiendo adelante con la evolución del aseguramiento de estos grupos, nos encontramos con las reformas de 1959. Definitivamente estas reformas entronizan de lleno la tesis y filosofía de la Seguridad Social, sólo que esta proyección no se adecuó a la Ley del Seguro Social o ésta no se reformó en la medida que lo requería esta tesis; pues siguió aplicándose y funcionando sobre las mismas bases clásicas del Seguro Social Privado: Patrón, Trabajador, Salario, Prima de aseguramiento, contraprestaciones individuales.

En estas reformas de 59, se suprime del artículo 6º el tímido intento de incorporar, a través del Decreto del Ejecutivo, a los trabajadores del campo y entre ellos a los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola y Ejidal. Estos grupos se trasladan al artículo 8º pero su aseguramiento es ya categórico y de pleno derecho. En efecto, el artículo 8º establece:

“Son sujetos del Régimen del Seguro Social Obligatorio, los miembros de las Sociedades Cooperativas de Producción, los de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola y los de las Sociedades de Crédito Ejidal. Las mencionadas sociedades serán consideradas como patronos para los efectos de esta Ley.”

Como se advierte, el aseguramiento de estos grupos opera ya de pleno derecho sin requerir un Decreto del ejecutivo, consumándose, desde entonces, la incompatibilidad entre la Ley y la realidad, que dará lugar a continuos problemas en la aplicación de la misma.

El propio artículo 8º, establece que queda sujeto a Decreto del Poder Ejecutivo la incorporación y aseguramiento de los ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a las sociedades mencionadas. Pero el legislador, en estas reformas, va más allá en su ánimo de llevar la protección social a estos traba-

jadores y en el artículo 9º transitorio de dichas reformas, estableció que, mientras no se implante el Seguro Social, los ejidatarios y pequeños propietarios podrán ser incorporados por el Instituto mediante convenios. Vale preguntar, si para los ejidatarios miembros de las sociedades, éstas son consideradas como patrones, para los ejidatarios no pertenecientes a ellas y los pequeños propietarios quién será el patrón para los efectos de la Ley?

Necesariamente a las reformas del 59 debía seguir el Reglamento respectivo. En efecto, en 1960 se expide el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. En el considerando se habla del firme propósito del Ejecutivo Federal de propiciar y fortalecer los medios que contribuyan a elevar el nivel de vida de los trabajadores del campo. Con este objeto, este Reglamento, dada la experiencia obtenida, trata de superar los obstáculos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos en orden a la aplicación adecuada y correcta de la Ley. El artículo 2º de dicho Reglamento establece a quienes se aplica el mismo en los términos siguientes:

“I.—A los trabajadores asalariados del campo. II.—A los trabajadores estacionales del campo y III.—A los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y a los miembros de las sociedades locales de crédito agrícola.”

Las fracciones Iª y IIª operan plenamente, dado que se desenvuelven sobre los principios de la Ley del Seguro Social patrón-trabajador, salario. La Fracción III que comprende a los miembros de las sociedades de crédito agrícola y Ejidal, queda, una vez más, fuera del molde y estructura de la Ley del Seguro Social, aun cuando el Reglamento trata de superar esta antinomia al considerar a las propias sociedades como patrones.

Ya el artículo 8º de la Ley reformada en 59 y ahora los artículos 13 y 14 de este Reglamento, introducen un nuevo elemento en el aseguramiento de estos grupos, a saber: Los Bancos que están obligados a financiar la producción agrícola. A estos Bancos se les impone la obligación de otorgar créditos independientes a los de avío y refacción para satisfacer las cuotas del Seguro Social. Asimismo, se les impone la obligación de enterar al Instituto, dentro de los quince días siguientes a la concesión de los créditos, el importe de las cuotas.

Sería prolijo analizar todas las disposiciones del Reglamento que pretendió dar una estructura jurídica adecuada al aseguramiento de los trabajadores del campo. Baste decir que contiene el mismo defecto original de manejar los principios de la Ley que son patrón-trabajador-salario, por lo que no puede adecuarse cabalmente a los no asalariados.

Inmediatamente después aparece el instructivo para la aplicación del Reglamento anterior, que no es sino una repetición de los principios de la Ley para el aseguramiento de los trabajadores y que por lo tanto no resuelve la problemática de aseguramiento de los no asalariados.

En 1963 se expide la Ley que incorpora al Régimen del Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y sus trabajadores. La exposición de motivos de esta Ley es la más sincera expresión de la voluntad del Gobierno

Federal de hacer llegar a los trabajadores del campo los beneficios del Seguro Social, dentro del marco de un nuevo concepto de la Seguridad Social. Esta Ley es, sin duda, el instrumento más adecuado para hacer llegar a los trabajadores del campo no asalariados, los beneficios del Seguro Social, ya que funda el aseguramiento en las circunstancias propias y especiales de estos trabajadores. Sin embargo, incurrió en el mismo error de la Ley del Seguro Social y el Reglamento para los trabajadores del campo, pues se basó la aplicación en los mismos principios de la Ley en cuanto al patrón, trabajadores, salarios, prestaciones. Quizá esto se derivó de que en la misma Ley que incorporó a los productores de caña de azúcar, se establecieron las normas para el aseguramiento de sus trabajadores, a los cuales como asalariados podían aplicárseles plenamente.

Una novedad de esta Ley es que implanta el Seguro Social Obligatorio para toda clase de personas, basta que posean tierras que produzcan caña de azúcar. De esta forma enumera a los ejidatarios, colonos, pequeños propietarios, comuneros, arrendatarios, aparceros, cooperativistas, por lo cual ya el Seguro Social se extiende y da cabida a un amplio sector de la producción agrícola.

Sin embargo, esta promiscuidad de normas de un Régimen de Seguro Obligatorio clásico y de normas de un régimen de seguro obligatorio especial, hace que esta Ley tenga una precaria y difícil aplicación, aun en aquellos puntos que le son propios como es la base del pago de las cuotas que desde hace muchos años se quedó estancada y ha provocado el desfinanciamiento del Seguro de los productores de caña.

Como se ha dicho, esta ley incurrió en el mismo error de la Ley del Seguro Social en cuanto a girar sobre el binomio patrón, trabajador. En efecto, estableció como patrón de los productores de caña, a los productores de azúcar, a quienes se impuso las obligaciones de inscribir, de pagar las cuotas y a dar los informes de altas, bajas, cambios de grupo de ingreso de los productores de caña motivados por la iniciación, modificación o terminación de los contratos que sirvieron para confeccionar la relación de suministro de caña, de avío o de ambos. Esta Ley está vigente, empero se estima obsoleta, ya que su aplicación es obviamente inoperante, por lo que debía abrogarse, incorporando a los productores de caña dentro de los sujetos a que se refiere el artículo 12 de la nueva Ley del Seguro Social.

Las reformas de la Ley de 1965 insisten nuevamente, en forma muy enfática, en el aseguramiento de la población rural, aun cuando, es de advertirse, en la exposición el legislador reconoce la dificultad jurídica de dicho aseguramiento. Por ser la parte medular del análisis de este trabajo, se transcribe en lo conducente, la exposición de motivos de dichas reformas:

“Sin embargo, en virtud de las difíciles condiciones pecuniarias de la población rural que carece de patrón, no es factible lograr la extensión del régimen de seguridad social en favor de los campesinos que en gran proporción aún carecen de ese beneficio, si el Estado no acude en su auxilio, tomando a su cargo una aportación sensiblemente mayor a la que actual-

mente eroga de las cotizaciones que deben cubrirse al Instituto Mexicano del Seguro Social. Con un criterio de Seguridad Social y para proteger los intereses de los importantes núcleos de población agrícola carentes de patrón, es indispensable que el Estado haga posible la inclusión de los mismos en las ventajas del Seguro Social, sin imponerles cargas económicas que estén en la imposibilidad de satisfacer. De acuerdo con el sistema legal, tratándose de trabajadores con patrón corresponde a éste, exclusivamente, el pago al Seguro Social de las cuotas por los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales, además de participar junto con el Estado y el trabajador, en el pago de las cuotas por los demás riesgos."

"No siendo posible la aplicación de estas reglas, cuando no existe patrón, tampoco resulta factible imponer a los ejidatarios y pequeños propietarios la carga de las cuotas que corresponderían al patrón y no hay otra alternativa que la de implantar una cuota bipartita en la que participa el Estado y los asegurados. Sin embargo, la solución que antes se expone, habrá de representar para el erario federal una erogación cuantiosa, en virtud de que el gobierno tiene el firme propósito de hacer extensiones los beneficios de la Seguridad Social en el plazo más breve, a la mayor proporción de la población campesina, y el aumento de erogaciones por ese concepto no podría soportarse si los ingresos presentes del Estado no se incrementan, o bien si no se efectúa una disminución apreciable de los gastos. Examinadas estas alternativas se ha estimado como la más viable y justificada la de llevar a cabo una baja en los egresos federales, mediante la reducción de las aportaciones que al gobierno corresponden tratándose de trabajadores con patrón, beneficiarios del sistema del Seguro Social. Se considera que la economía que ello habrá de procurar significará apoyo razonable para la acción del Estado encaminada al establecimiento del Seguro Social en los grandes grupos de campesinos que todavía ahora se encuentran carentes de toda protección contra los importantes riesgos a los que debe hacerse frente mediante el sistema de Seguridad Social."

Como se ha dicho anteriormente, se advierte en esta exposición de motivos que el legislador reconoce la inoperancia de las normas que rigen el Seguro Social con el binomio, patrón, trabajador a los no asalariados que son la mayor parte de los trabajadores del campo. Las reformas del 65 son por tanto una seria advertencia que el legislador mismo no aprovechó para instituir un Seguro Especial y apropiado para los trabajadores no asalariados del campo e insistió en quererlos encuadrar dentro de las normas tradicionales, con la distinción única de las fuentes del financiamiento de este Seguro.

Las reformas de la Ley del Seguro Social de 1970 no tienen mayor trascendencia en la evolución del aseguramiento de los trabajadores no asalariados del campo, pues lo único que se advierte es haberlos colocado en la Fracción III del artículo 4º en donde se señalan los sujetos del Seguro Obligatorio. El artículo 8º de estas reformas reafirma el aseguramiento obli-

gatorio, de pleno derecho, de los miembros de las sociedades locales de crédito agrícola y de crédito ejidal; la cotización bipartita del Estado y dichos miembros y la obligación de los Bancos oficiales de conceder créditos para dichas cuotas y enterarlas al Instituto. Los ejidatarios y pequeños propietarios no miembros de sociedades seguirán siendo incorporados por Decreto del Ejecutivo o por convenio. Las reformas del 71 a la Ley original tampoco contribuyen a la evolución del aseguramiento de los trabajadores del campo no asalariados.

La nueva Ley del Seguro Social, una vez que se ha cerrado todo un ciclo de experiencias y de aportaciones históricas en el establecimiento del Seguro Social Obligatorio para los trabajadores del campo no asalariados, pudo haber corregido las fallas y solucionado los problemas que dicho aseguramiento había traído en su aplicación.

La nueva Ley enfatizó el aseguramiento obligatorio de estos grupos, por lo cual los colocó en el artículo 12, que es la norma de la nueva Ley que determina los sujetos del Seguro Obligatorio y a continuación, en el artículo 13, enumeró a todos los trabajadores del campo no asalariados ni miembros de las sociedades de crédito que pueden ser incorporados por Decreto o por convenio.

Posteriormente al modificarse la Ley de Crédito Agrícola los sujetos del artículo 13 Fracc. II, III y V pasaron a formar parte de los sujetos a que se refiere la Fracc. III del Art. 12, es decir para ser incorporados de pleno derecho en todos los seguros que establece la Ley.

Sin embargo, la nueva Ley del Seguro Social no profundizó en la problemática del aseguramiento de los trabajadores del campo no asalariados estén o no agrupados en sociedades, uniones u organizaciones y continuó sosteniendo el régimen del aseguramiento sobre las bases clásicas de la relación laboral, desconociendo que el origen y razón del Seguro es distinto.

Después de haber expuesto la evolución legislativa del aseguramiento de estos grupos, señalaremos en algunas consideraciones legales el fundamento de nuestra tesis de que ha sido un error el pretender asegurar a los trabajadores del campo no asalariados dentro del mismo sistema del Seguro para los trabajadores asalariados. Hemos dicho y apuntado en párrafos anteriores que el Seguro Social nace y se proyecta sobre la base de la relación laboral en la que existe un patrón y un trabajador. En esta relación el patrón está obligado a cubrir los riesgos que derivan de los elementos propios de la producción que son la explotación del capital y la fuerza del trabajo. La relación laboral genera asimismo una contraprestación al servicio prestado que se denomina salario que no es sólo la cuota diaria, sino todas las prestaciones económicas conquistadas por el trabajador y adicionales que las leyes establecen. Estos salarios generan grupos de cotización que van en razón a la cuantía de los mismos y que matemáticamente están calculados para efectos de las cuotas.

Esa misma relación laboral genera circunstancias muy importantes en los derechos y obligaciones derivados del aseguramiento como son las altas,

bajas, suspensiones temporales, ausentismo, horas extras, jornadas reducidas y que son causa de un diverso tratamiento a las prestaciones del trabajador.

Los mismos riesgos cubiertos por los Seguros originan y se cuantifican con base en la relación laboral y no se diga el pago de cuotas, el otorgamiento de las prestaciones, la conservación de derechos.

Ahora bien, si el aseguramiento de los trabajadores del campo se basa en la tenencia, posesión, propiedad de la tierra destinada a la producción agrícola o forestal, en la cual, los sujetos y factores son totalmente distintos a los de la relación laboral y por tanto no tienen los elementos y consecuencias de esta relación, no puede sostenerse válidamente que puedan regirse por las mismas normas y aplicarse el mismo marco jurídico. Pero además, si ya estamos en una nueva proyección del Seguro Social que es la Seguridad Social y si ya se apunta un nuevo esquema más universal que es la Solidaridad Social, el aseguramiento de estos grupos de trabajadores no puede ya sostenerse sobre las mismas normas del Seguro para trabajadores asalariados. No es posible que se siga recurriendo a ficciones, torcidas interpretaciones o actitudes pasivas para sostener la incongruencia y la impropiedad en la aplicación de las normas en el aseguramiento de esta clase de trabajadores y que a veces llegan a lo absurdo.

Sólo mencionaremos algunas de esas situaciones incongruentes observadas que en la práctica hemos encontrado en la aplicación de la Ley a esta clase de asegurados. En virtud de tener una relación constante con su actividad que es la producción de la tierra, no tienen la baja necesaria que como requisito señala la Ley, para obtener la pensión de vejez, pues aún rebasando los 65 años, continúan en la posesión y producción de la tierra. Con más razón no tienen derecho a pensión de cesantía por edad avanzada, porque definitivamente no pueden quedar cesantes mientras continúen en la producción. Pero todavía es más grave la aplicación de la Ley al concluir que no pueden estos trabajadores tener una invalidez frente al trabajo que desempeñan puesto que la producción de la tierra no necesariamente es afectada por el ejidatario, pequeño propietario o comunero y así por mucho tiempo los dictámenes médicos no los consideraban inválidos para los efectos de la pensión.

Se tuvo que recurrir a una interpretación casi de sentido común en la que se concluyó que era incongruente que estando plenamente asegurados y pagando sus cuotas, no tuvieran las prestaciones que la Ley establece. Sin embargo, todavía se les niega la pensión de cesantía en edad avanzada. Pero continuando con el absurdo a que se puede llegar en la aplicación de la Ley a estos grupos, nos encontramos con que a pesar de otorgárseles las pensiones de invalidez o vejez, continúan asegurados, en razón a que siguen en la posesión y producción de la tierra.

Este aseguramiento continuado aun después del otorgamiento de las pensiones nos lleva a otro absurdo, pues la cotización que siguen aportando genera el derecho de la revisión periódica de la pensión o más allá todavía esta cotización genera el pago de subsidios de manera que en un momento dado un trabajador de esta clase puede tener al mismo tiempo el subsidio derivado

de un riesgo de trabajo o de una enfermedad general, la pensión generada por su invalidez o vejez y además el ingreso que percibe por la producción de la tierra.

Este somero estudio no puede entrar al análisis y crítica de otras muchas normas de la Ley del Seguro Social que no encajan o encuadran para el aseguramiento del trabajador no asalariado del campo, pero estas situaciones bastarían para reflexionar sobre el tema.

Este análisis no significa el desconocimiento de la realidad ni de la necesidad de llevar la protección del Seguro Social a estos trabajadores, de manera especial, porque no teniendo patrón están privados de muchas conquistas y beneficios del trabajador asalariado. Se pretende con este estudio jurídico apuntar la difícil aplicación de un Seguro basado en la relación laboral a grupos que no la tienen. Ojalá, y es el propósito de los estudiosos de la materia, llamar la atención del legislador para que en las futuras reformas a la Ley del Seguro Social se establezcan las normas adecuadas, propias y congruentes para el aseguramiento de esta clase de trabajadores superando las dificultades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas que el propio legislador ha advertido en la evolución histórica del Seguro Social o quizá entrar de lleno a una etapa que se ha venido proyectando que es la Solidaridad Social, sistema que ya no se fundamente en los términos clásicos del binomio, patrón, trabajador, prima de aseguramiento y contraprestación.

Me inclino a pensar, sin embargo que una adecuada legislación especial podría ser suficiente para regular el aseguramiento de trabajadores no asalariados, como a la fecha existe para los trabajadores asalariados.

PRÓLOGO A LA *POLÍTICA NATURAL* DE IGNACIO GARCÍA MALO
(HOLBACH EN MÉXICO)

JAIME DEL ARENAL FENOCHIO

Introducción

Existen obras literarias que, al parecer, igual que a los hombres, les acompaña una determinada suerte, si es verdad que ésta existe y que es posible predicarla de las cosas. Pero si analizamos la cantidad de vicisitudes por las que pasa una expresión literaria del hombre a lo largo del tiempo transcurrido entre su salida de las prensas hasta el momento en que llega a nuestras manos y más aun cuando entre estos dos instantes median dos siglos, podemos atrevernos —perdonándonos esta ilógica osadía— a pensar que la vida de esa obra está determinada por la fortuna y no tanto por la aceptación unánime de una sociedad por el contenido del libro, como ciertamente ocurre en aquellas obras que con toda propiedad llamamos “clásicas” por lo universal e intemporal de sus ideas, impuestas a cualquier capricho del tiempo o de la veleidad humana. Si la suerte, entonces, puede acompañar a un libro, cuánto más lo habrá hecho con un hombre que sin merecerlo totalmente ha sido reputado como autor de aquél.

En el caso del libro estamos ante *La Política Natural o Discurso sobre los Verdaderos Principios del Gobierno*, y en el del hombre, ante su supuesto autor: Ignacio García Malo. La obra ha sido vuelta a editar en México, *inexplicablemente*, en 1978, manteniéndose en esta edición autoría de García Malo cuando en realidad se trata del expurgo de una obra francesa anterior escrita por el filósofo materialista germano francés, Paul Heinrich Dietrich, Barón de Holbach (1723-1789),¹ en 1773 publicó anónimamente, como era su costumbre,

¹ Nacido en Heidelberg, murió en París, donde pasó la mayor parte de su vida. Heredó de su padre una gran fortuna que le permitió vivir desahogadamente y reunir en torno suyo a una buena parte de los filósofos de su tiempo como D'Alambert, Rousseau, Diderot, Condorcet, etc. Considerado por sus contemporáneos como una alma sencilla y buena llevó el pensamiento antirreligioso de la Ilustración a sus mayores extremos. Materialista y ateo, criticó duramente a la Religión y en especial a la Iglesia Romana. “Dio e i dogmi rappresentavano per lui non solo un attaccamento alle pastoie del passato, ma un freno a quella libertà cui moltissimi, in quell'epoca, cominciavano ad anelare. Nemico dunque di tutte le dottrine religiose, riservò al Cristianesimo, alla sua morale ed al suo clero l'avversione più profonda: ce ne dá testimonianza soprattutto: *Le Christianisme dévoilé ou Examen des principes et des effets de la religion chrétienne...*”, 1767, y otras obras en el mismo sentido: *La contagion Sacrée*, 1767; *De l'imposture sacerdotale*, 1767; *Histoire critique de Jesus - Christ ou Analyse raisonné des Evangiles*, 1770, etc. Sin embargo no mostró el radicalismo en materia política y defendió la monarquía liberal constitucional. Dueño de una amplia cultura colaboró en la *Encyclopédie* con una buena cantidad de artículos sobre física, química y medicina. Su pen-

La *Politique naturelle, ou Discours sur les vrais principes du gouvernement*, en Londres y en Amsterdam.²

La obra francesa fue con toda seguridad leída en España durante los últimos años del "antiguo régimen", pues ya para 1787 se conocían de ella algunas proposiciones contenidas en la traducción al castellano de la obra escrita en 1775 por el R.P. Fray Carlos Richard, quien se propuso impugnar los postulados más escandalosos de los *Discours*,³ por lo que cabe suponer que la obra circulase profusamente con anterioridad al libro de Richard tanto en la edición londinense como en la holandesa.⁴ Desde un principio gozó de una suerte especial en España, la cual le permitiría llegar fácilmente a las manos de los ilustrados españoles debido a que nunca recibió la condenación de la Inquisición española sino hasta 1819, ya en su versión castellana y expurgada, aun cuando ya eran conocidas las originales y radicales ideas de Holbach y la impugnación de ellas escrita por el padre Richard. Sin la barrera inquisitorial se puede comprender con facilidad que la versión francesa de la *Politique naturelle* circulara ampliamente en España y que, traspasando el Atlántico, llegase a América para influir, junto con toda la literatura política francesa del XVIII —prohibida o no—, a los

samiento materialista —olvidado por un tiempo— anticipa de alguna manera el materialismo alemán del siglo XIX. Murió poco antes de la toma de la Bastilla. Vid. José Ferrater Mora, *Diccionario de Filosofía*, 2a. ed. Madrid, Alianza Editorial, 1980, Tomo II, p. 1544; y *Novissimo Digesto Italiano*, Diretto de Antonio Azara e Ernesto Eula, Torino, Unione Tipografico Editrice Torinese, 1962, Tomo VIII, pp. 103 y 104.

² *Politique naturelle, ou Discours sur les vrais principes du gouvernement par un ancien magistrat*, Amsterdam, 1773, 2 tomos. El mismo año apareció en Londres también en dos tomos, sólo que ahí se atribuía a un "Magistrado Inglés". Vid. *infra* nota 3, y *The National Union Catalog Pre-1956 imprints*, London: Mansell Information, 1972, vol. 251, p. 53. También, Antonio Truyol y Serra, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado II. Del Renacimiento a Kant*, Madrid, Biblioteca de la Revista de Occidente, 1975, p. 235, y Guido Fassó *Historia de la Filosofía del Derecho. La Edad Moderna*, Madrid, Pirámide, 1979, p. 231.

³ Esta obra es rarísima, se encuentra un ejemplar en la *Colección Lafragua* de la Biblioteca Nacional de México bajo el título: *La Política natural / o Discursos / sobre los verdaderos / principios / de Gobierno / . Obra escrita por un Magistrado In- / glés, y confutada en el idioma Fran- / cés por el R.P. Fr. Carlos Richard / del Orden de Predicadores, cate- / drático de Teología en el / Noviciado de París. / Traducida al Castellano por el Doctor Don Tomás / Chávez, Pres- / bitero. / Con Licencia. / En Pamplona: Por Joseph Longas. / Año 1787. / Se hallará en su Librería, frente a la fuente de Santa Cecilia*, 2 tomos en 1 vol. XIX, 76 pp. Aunque el título parece indicar que se trata de impugnar la obra íntegra de Holbach no es así; se trata en realidad de una extensa confutación escrita por el P. Richard a ciertos párrafos del original francés aparecido en Londres en 1773. Estos párrafos son transcritos textualmente, lo que nos permitió cotejarlos con *La Política Natural* de Garía Malo y confirmar que ésta es solamente un expurgo del original. No nos fue posible encontrar ejemplares de la *Politique naturelle* en México por más interés que pusimos para ello.

⁴ Vid. Jean Sarrailh, *La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, México, FCE, 1974, *passim*. Sarrailh se refiere en general a la difusión de las obras de Holbach entre los ilustrados españoles, y en especial a su famoso *Système de la nature, ou les lois du monde physique et moral*, aparecido en Londres en 1770 bajo el seudónimo de Mirabaud, y prohibido aún para los que tenían licencia de leer libros prohibidos en el *Edicto* de la Santa Inquisición española de 1779. Vid. *Archivo General de la Nación* (AGN) México, Ramo *De Edictos de la Santa y General Inquisición*, Vol. II, foja 30, y Marcelin Defourneaux, *Inquisición y censura de libros en la España del siglo XVIII*, Madrid, Taurus, 1973, p. 226.

ideólogos y precursores de la independencia, y coadyuvase concretamente desde temprana época a "la génesis de la conciencia liberal en México". Su misma difusión y aceptación por parte de un selecto público hispano habría de hacer posible su traducción al castellano para que llegase al gran público: el éxito quedaría asegurado a cualquier editor que publicase la traducción de una obra de reconocido aplauso y más cuando ésta no ostentase ningún autor que la pudiese hacer sospechosa al Santo Oficio. Pero las proposiciones del original en francés eran tan audaces, peligrosas y temerarias para el recatado pueblo español que no era posible una traducción completa del libro. Se hubiera afectado terriblemente la sensibilidad hispana, poco afecta de ver injuriados al Trono y al Altar tan terriblemente como Holbach lo hacía en su obra.^{4 bis} De modo que para garantizar su difusión y el triunfo editorial se hizo necesaria su expurgación y en algunos casos su modificación.⁵ De ahí que en el año de 1811 aparecieran las dos primeras ediciones españolas de los *Discours* —expurgados y en singular— bajo el mismo título castellanizado de *La Política Natural o Discurso sobre los verdaderos principios del gobierno*; sólo que entre las dos ediciones había una gran diferencia: una de ellas era *dada a luz* por un tal Ignacio García Malo. Este nombre habría de causar una confusión que hasta el presente continúa y que pretendemos definir en estas líneas. He aquí, pues, la historia de la *Politique naturelle* del Barón de Holbach en la versión de Ignacio García Malo, de su suerte editorial y, lo que a nosotros interesa, de su difusión en México. Su importancia, creemos, es enorme; radica en que constituyó un elemento importante para el establecimiento del régimen liberal en México y para la educación política del pueblo novohispano convertido de repente en mexicano. En particular estas líneas pretenden continuar una serie de estudios hechos por otros para determinar concretamente la influencia de los grandes pensadores políticos racionalistas de los siglos XVII y XVIII europeos en la configuración intelectual de nuestro país durante su gestación: en este caso, señalar la influencia de lo que del pensamiento materialista, sensualista y ateo del Barón de Holbach llegó a México, a través del estudio de la divulgación en nuestro país de su *Politique naturelle*.⁶

^{4 bis} Sorprende en verdad que la *Politique naturelle* no fuera condenada nunca por la Inquisición Española. Vid. Defourneaux, *op. cit.*, pp. 221-258. Las otras obras de Holbach que sí fueron prohibidas por el Santo Oficio español fueron su *Système Social ou Principes naturels de la Morale et de la politique*, Londres, 1774, mediante prohibición contenida en el *Edicto inquisitorial español* de 1782. (Vid. Defourneaux, *loc. cit.* y AGN, Ramo citado, vol. II, f. 39) y *La Morale universelle ou Les Devoirs de l'homme fondés sur la nature*, Amsterdam, 1776, prohibida en el *edicto* de 1804. (Vid. Defourneaux, *loc. cit.*); ambas prohibidas aún para quienes tenían licencia de leer libros prohibidos.

⁵ Este expurgo y modificación principió en la misma Francia, como más adelante veremos. Si en Francia se escandalizaban por el pensamiento de Holbach, ¡cuánto más en España!

⁶ Tenemos a la vista el imprescindible libro de Jesús Reyes Heróles, *El Liberalismo Mexicano*, 2a. ed., México, FCE, 1974, 3 tomos; el de Francisco López Cámara, *La Génesis de la Conciencia liberal en México*, 3a. ed., México, UNAM, 1977; O. Carlos Stotzer *El Pensamiento Político en la América Española durante el periodo de la Emancipación (1789-1825)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966; de José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, Primera parte, 1521-1820, 2a. ed., facsimilar, México, UNAM, 1978; y,

Una obra educadora

La obra expurgada fue producto de la mentalidad de una época, sirvió como instrumento de difusión de nuevas ideas en un ambiente propicio para ser aceptadas, debatidas y, lo importante para nosotros, para ayudar a la transformación ideológica y política de España y de México, debido a que el *Discurso sobre los Verdaderos Principios del Gobierno* cumplió sobre todo en estos países una misión educadora: enseñar y descubrir al común de la población española y novohispana cuáles eran sus derechos ante el poder político, qué límites tenía el poder del gobernante, en qué consistía la misión del gobierno y cuáles podían ser las consecuencias de un ejercicio despótico de la autoridad. Pero la función educadora fue a más, conscientizó a un gran número de personas de la situación política real en que vivían y las llevó a intentar —en algunos casos lo consiguieron— la transformación de sus instituciones políticas, y a creer de una manera absoluta y para siempre que los gobiernos están constituidos para el bien de los gobernados, teniendo éstos siempre derechos inalienables que deben ser respetados por quien en cualquier momento ejerza la autoridad. De esta manera el *Discurso* debe ubicarse no aisladamente sino dentro de la amplia literatura filosófica, jurídica y política que con los mismos propósitos surgió con el racionalismo y la Ilustración y que se diseminó explosivamente por todo el occidente cristiano a raíz de la Revolución Francesa. Pero este tipo de literatura que predominó prácticamente en los últimos años del siglo xviii y en los primeros veinte del xix, osciló dentro de un buen número de matices ideológicos: radicales, moderados y hasta ortodoxos, bien determinados en las censuras de los *Edictos de la Santa y General Inquisición sobre libros prohibidos* al diferenciar entre libros prohibidos aun para los que tenían licencia para leer este tipo de libros, libros que se prohibían sólo para quienes no tenían licencia, libros prohibidos *in totum*, prohibidos hasta que se expurgasen, mandados expurgar o libros cuya lectura era permitida.⁷

especialmente, los de Adolfo Sánchez Vázquez, *Rousseau en México*, Grijalbo, 1969 (Colección 70, no. 70) y de Raúl Cardiel Reyes, *Los Filósofos Modernos en la independencia latinoamericana*, 2a. ed.; México UNAM, 1980. Ninguno hace hincapié en el pensamiento de Holbach, y menos, claro está, en su *Política Natural*, salvo Reyes Heróles quien se mantiene en la creencia de que es obra de Ignacio García Malo. Vid. *El Liberalismo...* op. cit., tomo I, p. 129.

⁷ También se prohibían en principio obras futuras de ciertos autores (*prima classis auctorum prohibitorum*). Para el conocimiento de la literatura prohibida en España y sus posesiones americanas es indispensable la consulta de los *Edictos de la Inquisición* sobre libros prohibidos sobre que se encuentran en el AGN, México, dentro de los ramos *Edictos de la Santa y General Inquisición*, e *Inquisición*; y de los *índices* que sobre el mismo tipo de libros se formaron en diversos años: *Índice último de los libros prohibidos y mandados expurgar para todos los reynos y señoríos del Católico Rey de las Españas el Señor Don Carlos IV*, Madrid, en la Imprenta Real de Don Antonio de Sancha, MDCCXC, *Suplemento al índice expurgatorio del año de 1790, que contiene los libros prohibidos y mandados expurgar en todos los reynos y señoríos del Católico Rey de España, el Sr. D. Carlos IV, desde el Edicto de 13 de diciembre del año de 1789 hasta el 25 de agosto de 1805*, Madrid, Imprenta Real, 1805; *Apéndice al Índice General de los libros Prohibidos que comprende los Edictos de la Inquisición posteriores al de 25 de agosto de 1805 hasta 29 de mayo de 1819 (último que se publicó) y los*

Nuestra obra puede colocarse dentro de un tipo de literatura política mediana si la comparamos con las grandes obras de Rousseau, Voltaire, y Montesquieu que efectivamente ocuparon la mayor atención de los "ilustrados" americanos y españoles pero que tuvieron en su contra la temprana prohibición inquisitorial, y la dificultad de no estar escritas o traducidas prontamente al castellano. En cambio, los textos políticos anónimos y no prohibidos fueron un excelente vehículo para la difusión de las ideas de los grandes pensadores de las luces por llegar más fácilmente al gran público. Sin embargo, *La Política Natural*, no obstante pertenecer a una literatura política mediana, no alcanzó la superficialidad o mediocridad de otras obras menores —también anónimas—. ⁸ Desde el principio su contenido educativo quedó perfectamente definido: Contribuir a la instrucción política de los ciudadanos. ⁹ Esta misma finalidad pedagógica permitió a su expurgador tratar el tema directamente, sin ningún tipo de tapujos ideológicos y menos aún con timidez; "sin exageraciones vagas, y sin pretensiones de una perfección ideal"¹⁰, con una forma de exposición elemental, sin mayor profundidad, pero siempre esgrimiendo razones convincentes, permitiendo al lector su lectura rápida y la clara comprensión de los distintos problemas e ideas que expone. Se trata, pues, de una obra útil en aquella época, no sólo "por las verdades que encierra, sino por la precisión con que las presenta" como diría el primitivo editor español en 1811; ¹¹ que pretendió llevar "a todas las partes las luces" disponiendo concretamente a España, y en su oportunidad a México, "a deponer sus errores... preparándola a recibir las nuevas instituciones como más sabias, más eficaces o más sólidas"¹² que las que hasta hacía pocos años antes la gobernaban.

decretos de S. Santidad y de la Sagrada Congregación del Índice hasta 3 de marzo de 1846, Madrid, Imprenta de D. José Félix Palacios, 1848. Para una clara comprensión de la importancia de la literatura prohibida en España y Nueva España durante el siglo xviii son imprescindibles las obras de Defourneaux: op. cit. y la de Monelisa Lina Pérez Marchand, *Dos etapas ideológicas del siglo XVIII en México a través de los papeles de la Inquisición*, México, El Colegio de México, 1945. (Este por lo que toca a la preocupación que causó a la Inquisición española la radicalización de las ideas racionalistas y el surgimiento de la mentalidad liberal.)

⁸ Basta revisar los *índices* mencionados, las grandes obras de José Toribio Medina y el material bibliográfico de este tipo que se encuentra en el Archivo de Indias de Sevilla y en la Biblioteca Nacional de México, para constatar la gran actividad de las imprentas durante los primeros años de la pasada centuria. Es la época de los *catecismos civiles o políticos*, de las *oraciones patrióticas, refutaciones, cartillas y cartas, discursos, gacetas, diarios, derechos y obligaciones de los ciudadanos*, etc.; y dentro de este etcétera cabrían mil títulos, a cual más de graciosos y satíricos, pero impactantes para la gran masa del pueblo ignorante de la materia política.

⁹ Esto se expresa con toda claridad en la *Advertencia del Editor* de 1811. Vid. *La Política Natural*, 2a. edición México, UNAM, 1978, p. 16.

¹⁰ *Idem.*, p. 15.

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Idem.*, p. 14.

Los Discours en España

Aparecida la *Politique naturelle* en Amsterdam y Londres en 1773, catorce años después se traduce al castellano una impugnación que a ella hizo el dominico francés Carlos Richard. En esta traducción se dan interesantes noticias acerca del contenido, de la historia de los *Discours* durante esos catorce años, del método seguido en la impugnación y del porqué de su traducción. En efecto, en el *Prólogo o Discurso abreviado sobre los daños que acarrea la lectura de libros impíos* escrito por el traductor y que antecede a su traducción se lee lo siguiente:

“En la clase de estos malvados Escritores se debe contar un Magistrado Inglés, que sin otro distintivo que éste, escribió en Inglaterra y se imprimió en Londres por los años de 1773 un tratado harto difuso con el título de Política Natural ó Discursos sobre los Verdaderos Principios del Gobierno: obra extremadamente errónea, impía, sacrílega contraria á todo lo que es Religión, Moral, Política racional, buen Gobierno; destructiva de toda virtud, enemiga de la subordinación que se debe a los Monarcas y Superiores; autora de la libertad e Independencia, y promotora de la rebelión. No se diga más, sino que empapado el Anónimo de quanto malo se ha escrito hasta su tiempo contra el Catolicismo, contra la sana Política, contra la Iglesia Romana, contra la autoridad de los Soberanos, y contra el bien de las Repúblicas, no vomita sino ponzoña y hediondez envueltas en contradicciones sin término, como se verá en el cuerpo del Folleto.

“El sabio Dominicano Francés, y Reverendo Padre Richard, sujeto bien conocido en Europa por su sabiduría, piedad, religión, y mérito en la República Literaria, tomó á su cargo la impugnación de los errores del Magistrado Inglés, y ya en el año 1775 la tubo [sic] publicada en Francés.

“La refutación no es por extenso, ni por medio de muchas autoridades que los enemigos de la Religión estiman poco; es por razón, por lógica, por demostración. No impugna toda la obra por el orden en que escribió el Inglés: sino que entresaca los Capítulos señalados de los Discursos originales, y a continuación de la letra pone la impugnación, y eso lo hace con tal arte, con tanto nervio, y con tan ajustado método, que logra triunfar de la malicia y de la falsedad, manifestando unas veces errores crasísimos, demostrando contradicciones manifiestas y siempre haciendo palpable la maligna índole del Escritor Inglés.

“Con el cuidado y fidelidad posible he traducido en castellano esta obrita del Reverendo Richard, con el sólo fin de prevenir á los Jóvenes Españoles de que deslumbrados con el aparente brillo de la *Politica Natural*, ó cuando con la lectura de estos que se llaman *discursos sobre los verdaderos principios de Gobierno*, no beban el mortal tósigo de los errores que quedan insembrados [...]”¹³

¹³ *La Política Natural... confutada en el idioma francés por... op. cit.* pp. XIV-XV.

Ahora sabemos que la obra original fue escrita en francés por un alemán naturalizado francés y no por un “magistrado inglés”. Debió de haber sido su publicación motivo de gran escándalo dado su contenido injurioso y ateo que de inmediato motivó la impugnación del sabio dominico, editada apenas dos años después de la impresión de aquella. Como se advierte en el *Prólogo* citado, lo que más preocupaba al traductor era el ataque directo que Holbach lanzaba a la Religión y a la Monarquía; en sus comentarios tacha a la obra de “sacrílega e impía” y fomentadora “de la rebelión”. Lo mismo hizo Richard en sus extensas impugnaciones a los párrafos que entresacó de la *Politique naturelle*. La solidez y seriedad de la defensa de este dominico francés contrastará radicalmente, como más adelante veremos, con la pobrísima censura que hará la Inquisición española a *La Política Natural* de García Malo. Claro está que éste conservaría el expurgo de lo más venenoso de las ideas de Holbach: su pensamiento en materia religiosa, que definitivamente ocupó la mayor atención de la refutación del padre Richard.¹⁴ Por ejemplo, en la obra de García Malo no encontraremos en ningún lugar estos pensamientos que corresponden a Holbach:

- a) De los Sacerdotes amigos del Despotismo:
“Los Soberanos más impíos fueron siempre celosísimos por la Religión: Los Pueblos más devotos fueron los peores y los más viciosos. Al impulso de los Sacerdotes del Altísimo en poco tiempo los Príncipes se convirtieron en perseguidores y verdugos para una parte de los ciudadanos...”¹⁵
- b) Libertad religiosa:
“Reducir todos los hombres á unas mismas ideas Religiosas, es un proyecto tan extravagante como tiránico”¹⁶ “Una sana Política manda que se toleren en el Estado todas las Religiones y todas las sectas adoptadas por los ciudadanos, guardando una justa balanza entre ellas, sin permitir jamás que alguna oprima las otras, ó turbe su tranquilidad. Si el Gobierno se declara á favor de alguna de ellas, pierde al instante el derecho de decidir”.¹⁷
- c) El clero sometido al Estado:
“El Estado debe ser el Dueño del Clero; el Clero no deberá jamás ser Dueño del Estado”.¹⁸
- d) La Iglesia causa del despoblamiento:
“La Religión Romana siempre enemiga del bien público y la más con-

¹⁴ *Idem., passim.*

¹⁵ *Idem.,* p. 65. Textos transcritos textualmente por el padre Richard de la *Politique naturelle*, Londres, 1773, p. 156.

¹⁶ *Idem.,* p. 66; p. 180 de la *Politique.*

¹⁷ *Idem.,* p. 61; pp. 78-79 de la *Politique.*

¹⁸ *Idem.,* p. 40; p. 227 de la *Politique.*

traría a la sana política, parece sobre todo que ha formado el proyecto de despoblar el mundo apropiando no se sabe qué perfección al Celibato..."¹⁹

- e) El Clero corrompe la instrucción del pueblo:
 "En todas partes está abandonada a los Ministros de la Religión, mucho más ocupados en ofuscar los espíritus por medio de las fábulas... que de formar según las reglas de una moral humana y natural".²⁰

Tampoco García Malo se atreverá a transcribir todo el pensamiento político de Holbach:

"El Soberano más legítimo, más sabio, y más virtuoso, será tirano si se empeña en gobernar contra el gusto público; vuelve el orden de los vasallos desde que la voluntad pública le revocó sus poderes".²¹

Ante estos pensamientos bien se comprende que la *Politique naturelle* se expurgase si se quería para educar políticamente al pueblo español; pues de otra forma era seguro que éste la rechazaría tajantemente y, además,

"Verdad es que hubiera sido peligroso en grado superlativo escribir, y sobre todo publicar, un tratado cualquiera sobre este asunto".^{21bis}

Pero el primer expurgo no se habría de hacer en España sino en la misma Francia por Marie Jean Antonio Nicolás de Caritat, Marqués de Condorcet (1743-1794): quien debió considerar las ideas religiosas de Holbach demasiado radicales, pero no así gran parte de su pensamiento, que bien podía servir para la instrucción política del pueblo francés.²² ¿Habrán leído los españoles de los últimos años del siglo XVIII y primeros del XIX este expurgo francés o la obra original de Holbach? Pensamos que ambas. Ya Sarrailh ha determinado la lectura de Holbach por algunos de los "ilustrados" españoles de esa época;²³ no debió de ser, por tanto, desconocida para ellos la *Politique naturelle*, aunque el *Système de la nature* fuese su preferida,²⁴ y más cuando los *Discours* no fueron —¡sorprendentemente!— prohibidos por el Santo Oficio español.²⁵ Esta misma razón debió permitir su libre circulación en España, su

¹⁹ *Idem.*, p. 63; —¡Cómo varían en el tiempo los ataques!—, p. 133 de la *Politique*.

²⁰ *Idem.*, pp. 35-36; p. 187 de la *Politique*.

²¹ *Idem.*, p. 32; p. 160 de la *Politique*.

^{21 bis} Sarrailh, *op. cit.*, p. 615.

²² La *Politica Natural* que condenará la Inquisición española será el resultado de un "Extracto hecho por los autores de la Biblioteca del Hombre público", obra escrita por Condorcet en 1791, *Vid.* Cardiel Reyes, *op. cit.*, p. 284, y *Edicto* de 10 de octubre de 1819, AGN. México, *Ramo Edictos de la Santa y General Inquisición*, t. II, f. 74.

²³ El Marqués de Narros (pp. 247 y 305); Bernardo de Iriarte, el Duque de Medinasidonia, el Duque de Villahermosa, José Nicolás de Azara (pp. 364 y 371). *Vid.* Sarrailh, *op. cit.*

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ Defourneaux, *op. cit.*, pp. 221-258.

traslado a América y su difusión en ambos continentes, por la cual se vio la necesidad de traducir el libro del padre Richard al castellano: si no había condena inquisitorial cuando menos convenía que se advirtiese al público español los errores de la obra del "magistrado inglés".

Si el original en francés no se prohibió con todo y su agresivo contenido, cuánto más debió de haber circulado el extracto de Condorcet para que en 1811 se notara la conveniencia de publicarlo en castellano, aprovechando el ambiente liberal surgido a consecuencia de la reunión de las Cortes en Cádiz, que el 10 de noviembre de 1810 decretaron la libertad de imprenta.²⁶ Efectivamente, en aquel año salió a la luz la traducción del extracto de Condorcet bajo el siguiente título: *Politica Natural, o discurso sobre los verdaderos principios del Gobierno, por un magistrado anciano: Extracto hecho por los autores de la Biblioteca del Hombre público: Traducido libremente con notas de D. Antonio Pacheco y Bermúdez, cirujano médico del Real Cuerpo de Artillería, impresa en Santiago, por D. Juan Francisco Montero, año de 1811.*²⁷ En esta obra los *Discours* se han convertido en *Discurso* debido al extracto que se ha hecho de ellos. Evidentemente estamos ante la traducción del extracto hecho por Condorcet —autor de la *Biblioteca del Hombre Público*— pero de una traducción libre que bien pudo suavizar más, en atención al público español, el tono antirreligioso y antidespótico que pudo conservar el resumen de Condorcet.^{27 bis}

El mismo año de 1811 apareció en Mallorca *La Política Natural* "dada a luz" por don Ignacio García Malo e impresa por Miguel Domingo.²⁸ ¿Es esta *Politica* una traducción de García Malo al extracto de Condorcet? ¿Se trata de una traducción libre como la de Pacheco y Bermúdez?, ¿al extracto o a la *Politique* de Holbach? ¿Son idénticas las ediciones españolas de 1811? Ante la imposibilidad de consultar el extracto y la edición de Santiago intentaremos responder más adelante por vía de hipótesis alguna de estas preguntas.²⁹

Edición Mallorquina

La *Politica Natural* de García Malo es un pequeño libro de tan sólo 227 páginas precedidas de una *Dedicatoria* al poeta liberal y alma de la de-

²⁶ *Vid.* *Colección de los Decretos y Ordenes que han espedido las Cortes Generales y Extraordinarias, desde su instalación, de 24 de Septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811.* Mandada publicar de orden de las mismas. México, Cuarta Parte del Semanario Judicial, Imprenta de J. M. Lara, 1852, tomo I, pp. 14-16.

²⁷ *Vid.* *Edicto* de 10 de noviembre de 1819, *loc. cit.* No hemos podido localizar esta obra.

^{27 bis} Si bien no se menciona quién fue el traductor suponemos que fue el mismo Pacheco y Bermúdez.

²⁸ *La Política Natural o Discurso sobre los verdaderos principios del Gobierno. Lé dá a luz Don Ignacio García Malo.* Mallorca: en la imprenta de Miguel Domingo, año 1811. Aunque Palau y Dulcet nos informa que también en 1811 apareció en Madrid otra edición de *La Política* de García Malo, no la hemos visto, por lo que todos los datos que poseemos son de la edición mallorquina. *Vid.* su *Manual del Librero Hispanoamericano*, 2a. ed., corregida y aumentada por el autor, Barcelona, Librería Palau, 1953, t. VI, pp. 99 y 100.

²⁹ En México no hemos podido encontrar ejemplares de estas obras, ni siquiera una edición original de la *Politique* de Holbach.

fensa frente al invasor galo, don Manuel José Quintana (1772-1857), fechada en Palma de Mallorca el 10 de agosto de 1811, y de una *Advertencia del Editor*. Si bien la dedicatoria lleva las siglas I.G.M., la *Advertencia* no es firmada, por lo que puede atribuirse también a don Ignacio García Malo, o a don Antonio Pacheco y Bermúdez, si el primero transcribió la traducción y la edición del segundo. Sea quien fuere el autor de la *Advertencia*, pasa después a tratar los asuntos que le interesan en 41 capítulos, seguidos de un *Resumen* que pone fin a lo que pudiera considerarse una primera parte del libro; en seguida, bajo el rubro *De la Política exterior, de la Guerra, de la Paz, de los Tratados, etcétera*, continúa la exposición doctrinal en 14 capítulos más para finalizar ésta en una *Recapitulación general*. Estos capítulos corresponden a los títulos y párrafos originales de los *Discours* de la *Politique naturelle* de Holbach aunque, claro está, muy reducidos en comparación a su modelo. Por tratarse de un expurgo, el orden de los capítulos de la *Política* Mallorquina es desafortunado e incongruente si no atendemos a títulos más generales como lo hizo el Barón de Holbach en su edición.³⁰

Que *La Política Natural* de García Malo es la misma obra que escribió el Barón de Holbach no hay duda, con la salvedad que ya hemos indicado; baste para prueba el siguiente párrafo idéntico en ambas obras:

La Politique naturelle
(Holbach)

La Política Natural
(García Malo)

“Una acción, aunque prohibida por la Ley civil, puede ser justa si es conforme á la ley natural, entonces aunque justa, se hace ilícita. Igualmente es injusta una acción cuando prohibida por la ley natural, está mandada, ó permitida por la ley civil; en este caso aunque injusta, se hace del todo lícita; la injusti-

“Una acción aunque prohibida por la ley civil, puede ser justa, cuando es conforme a la ley natural. Entonces, aunque justa es ilícita. Igualmente una acción es injusta, cuando prohibida por la ley natural, es ordenada o permitida por la ley civil; y en este caso, aunque injusta, es sin embargo lícita; pues

³⁰ El libro del Barón de Holbach está dividido en 2 tomos y en varios *Discursos* numerados y titulados; éstos a su vez se dividen en párrafos numerados. En *La Política* de García Malo no hay tales divisiones; sus capítulos unas veces corresponde a los títulos genéricos de los *Discours* y otras veces a los párrafos de éstos, p. ej. el *Discurso IV* se llama *de los Vasallos (de los Súbditos en García Malo)* y ahí trata, en párrafos, diversas cuestiones, como *de los ciudadanos, de los votos de la nación, de los Motines, de los Ministros de la Religión*, etc., que no aparecen en la edición del español; quien, en cambio, al título del *Discurso* lo equipara, a lo que en Holbach sería un párrafo. *Vid. Política Natural... confutada... op. cit. passim*. Cfr. García Malo, *op. cit. passim*. Ejemplo del desorden seguido en la obra de García Malo lo sería el que después de tratar en un título *de los Súbditos*, trate en otros títulos *de los representantes de la nación, de la milicia, del origen de la nobleza, de la Magistratura* y, al final del libro, *de la instrucción de los ciudadanos*; mientras que Holbach trató este último tema en el párrafo xx, del *Discurso IV: de los Vasallos* (tomo 1), *Cfr. ops. cit.*

cia está de parte del legislador que quebranta una ley anterior á toda autoridad humana”.³¹

la injusticia está de parte del legislador que viola una ley anterior a toda autoridad.”³²

En la *Recapitulación General* se perciben más claramente estas semejanzas; por ejemplo:

1.—“Las buenas leyes son las que son conformes a la naturaleza del hombre social, y las que le obligan a cumplir sus obligaciones con respecto a los otros, la moral es el conocimiento de estas mismas obligaciones; la virtud social sólo consiste en la utilidad general.”³³

1.—“Las buenas leyes son las que son conformes a la naturaleza del hombre social, y las que le obligan a cumplir sus deberes hacia los asociados. La moral es el conocimiento de estos mismos deberes, la virtud social sólo consiste en la utilidad general.”³⁴

Pero en otras ocasiones el pensamiento del ilustrado francés no aparece en el libro de García Malo; así todo el capítulo de la *Influencia de la Religión sobre la política* donde se asientan algunas de las proposiciones que ya hemos transcrito. En su lugar, en el libro español aparecen las siguientes ideas que definitivamente no pueden atribuirse a Holbach:

“La moral divina del Evangelio, superior a toda la moral humana, que nos enseña que debemos amar al prójimo como a nosotros mismos (de cuyo sublime precepto derivan todas las virtudes que pueden hacer verdaderamente felices a los pueblos y a las naciones) está en contradicción con la ambición, la avaricia, el orgullo y la vanidad del hombre.”³⁵

¿Interpolaciones de Condorcet o de García Malo? Al referirse a la Religión, la obra española la equipara a la naturaleza y le confiere la única misión de “contribuir a los fines rectos que se propone la verdadera política”, guardándose de atacar a sus “celosos ministros”, considerándolos miembros de la sociedad “y verdaderos ciudadanos, interesados en su prosperidad”. Definitivamente estas ideas no son de Holbach, ateo radical, pero sí del pensamiento “iluminista” francés del siglo XVIII. Aún más, sorprende encontrar en este mismo capítulo de la edición mallorquina el reconocimiento de la fuente divina del Derecho Natural:

“...la religión, favoreciendo con todo su poder los justos fines de la sana

³¹ *La Política Natural... confutada... op. cit.*, p. 10. Corresponde a la p. 37, de la *Politique naturelle* de Holbach., Londres, 1773.

³² García Malo, *op. cit.*, p. 38, ed. Mallorca, 1811; p. 26, México, 1978.

³³ *La Política Natural... Confutada... op. cit.*, p. 68.

³⁴ García Malo, *op. cit.*, p. 218, ed. Mallorca, p. 130. México, 1978.

³⁵ *Idem.*, p. 165, ed. Mallorca; p. 98, ed. México, 1978.

política, hará que los hombres se consideren iguales en derechos y obligaciones...; las instituciones civiles que establezcan serán conformes al derecho natural que Dios imprimió en el corazón del hombre, dando a cada uno las mismas facultades y necesidades..."³⁶

Por último, en otras partes de la obra de García Malo se modifica el texto de Holbach, a veces sustancialmente o nada más para darle una forma de expresión más reducida, por ejemplo:

"la necesidad es quien impone a los hombres sus cargas. Estas no son otra cosa sino el medio necesario para llegar al fin que se proponen... La razón es la que nos dicta las leyes que se llaman naturales, porque proceden de nuestra naturaleza, de nuestro ser, del amor que nos inclina a nuestra existencia, del deseo de conservarla, de la fuerte propensión que experimentamos por lo útil y agradable..."³⁷

"...la sociedad, de la cual dimana la Soberanía".³⁹

Al final de la obra de García Malo se acompaña una extensa *Nota* que obviamente no forma parte del original francés, ni aparecerá en las ediciones mexicanas de 1822 y 1978, debido a que en ella se recogía la noticia de que las Cortes de Cádiz habían sancionado el principio de la Soberanía de la Nación, principio del cual "se derivan los que contiene esta obra", y en la que se veía con satisfacción que algunos de esos principios ya habían sido adoptados por las Cortes; cuestiones todas que sólo interesaban a la Nación Española.⁴¹ Esta *Nota*, la *Dedicatoria* a Quintana, la *Advertencia del Editor*, las modificaciones en pro de la religión, y las escasas y pobrísimas cuatro notas⁴²

³⁶ *Idem.*, pp. 167 y 168, ed. Mallorca; p. 99, ed. México, 1978.

³⁷ *La Política Natural... confutada...* p. 1, corresponde a la p. 14, Londres, 1773.

³⁸ García Malo, *op. cit.*, p. 25, ed. Mallorca; p. 18, ed. México, 1978.

³⁹ *La Política Natural... confutada...* p. 70.

⁴⁰ García Malo, *op. cit.*, p. 219, ed. Mallorca; p. 131, ed. México, 1978.

⁴¹ García Malo, *op. cit.*, pp. 226-228, ed. Mallorca. Esta *Nota* debe atribuirse a García Malo, toda vez que es posterior a la dedicatoria firmada el 10 de agosto de 1811, donde suspira porque no se tarde "en ver elevarse el monumento majestuoso de nuestra regeneración política" (*Vid. Dedicatoria*, p. 8 ed. México, 1978); ya en la *Nota* se alegra de la promulgación del principio de la soberanía popular.

⁴² Estas cuatro *notas* tratan de ejemplificar con la situación de la Península los postulados del libro: "Tal era el antiguo estado de España", se dice cuando se estudia a la Monarquía

de pie de página que contiene la obra son las únicas muestras de la hispanización de la misma, pues de su contenido no se puede inferir que lleve una particular intención de referirse o tratar de asuntos españoles, sino, al contrario, está encaminada a criticar la situación política de cualquier Estado absolutista del XVIII europeo.

El destino en España de *La Política Natural* de García Malo estaría condicionado en cierta forma por los vaivenes de la libertad de imprenta en aquella revuleta década de 1810 a 1820. Apareció en el año del ascenso del liberalismo español y de la explosión constituyente y bélica. Menéndez y Pelayo nos presenta el panorama surgido con motivo de la promulgación de aquella libertad: surgieron mil charlatanes, pluma en ristre "a discurrir de cuestiones constitucionales apenas sabidas en España, a entonar hinchados ditirambos a la libertad, o lo que era peor y más pernicioso, a difundir ese liberalismo de café que con suprema ignorancia de lo humano y de lo divino, raja a roso y velloso en las cosas de este mundo y del otro".⁴³ Sin embargo, el Editor de 1811 no opinó igual sobre la libertad de imprenta: para él constituyó "la mayor garantía que puede tener una nación para conservar sus derechos, establecer su libertad política y proporcionar su felicidad, objeto principal en toda asociación".⁴⁴ En uso precisamente de esta garantía surgió un *boom* de escritos destinados a criticar una situación existente, a opinar sobre un punto determinado de la debatida Constitución o a lanzar una posible solución a los muchos males políticos que se veían por dondequiera: "un enjambre de periódicos, folletos y papeles volantes que apenas es posible reducir a número, se encargaron de poner al alcance de la muchedumbre lo más sustancial y positivo de las nuevas conquistas", nos sigue diciendo el Maestro Santanderino.⁴⁵

En este ambiente y habiéndose abolido el Tribunal del Santo Oficio por *Decreto* de las Cortes de 22 de febrero de 1813,⁴⁶ es fácil comprender que el *Discurso* castellanizado circulara sin ninguna cortapisa por toda España y que su lectura fuese algo común en aquellos días de ambiente liberal. Pero, el regreso de Fernando VII a la Península en 1814 representó el fin de la política liberal proclamada desde Cádiz y la vuelta al "antiguo régimen" por

Absoluta (p. 42); "Tal es o debe ser su estado presente", cuando explícate la Monarquía limitada (p. 42); "Tal como era España antes de la reunión de las Cortes", al hablar del despotismo mitigado (p. 43); "¡Y qué ejemplo más patente de esta verdad, ni más funesto y horroroso que el que presentan Carlos IV y María Luisa!"; al referirse a las violaciones de las libertades inglesas por Carlos I y Carlos II de Inglaterra (p. 44). *Vid.* García Malo, *op. cit.*, ed. México, 1978. ¿Son estas notas las notas que Don Antonio Pacheco y Bermúdez puso a la traducción libre de la *Politique naturelle* o, al igual que la *Nota* final, deben atribuirse todas a García Malo?

⁴³ Marcelino Menéndez y Pelayo, *Historia de los Heterodoxos Españoles*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1945, t. VII, p. 49.

⁴⁴ García Malo, *op. cit.*, p. 13, ed. México, 1978.

⁴⁵ *Op. cit.*, t. VII, p. 100.

⁴⁶ Miranda, *op. cit.*, p. 340. *Vid.* el *Decreto* en *Colección de los Decretos y Órdenes...*, *op. cit.*, tomo II, pp. 152-154.

medio del golpe de Estado de 10 de mayo de 1814.⁴⁷ La reacción fernandina terminó con la libertad de imprenta, reinstaló el Tribunal de la Inquisición y con él se reanudaron los *Edictos* condenatorios de los libros prohibidos que ahora sí tendrían mucho material que prohibir o mandar recoger para su censura. En efecto, el *Edicto* correspondiente al año de 1815 contiene dos extensas listas de libros, impresos y folletos que o se prohibían aún para los que tenían licencia o eran mandados exhibir y recoger.⁴⁸ *La Política Natural* publicada por García Malo no apareció dentro de este *Edicto*, pero entre los libros y papeles que se mandaron recoger para examen se mencionó la "*Política Natural: dos tomos en 4º traducidos por un anciano, y dados a la luz por Pacheco: impresos en Santiago en la imprenta de Montero*". Quizá a raíz de este mandamiento la obra dada a luz por García Malo fue sujeta al examen de los inquisidores hispanos, pues le abrieron un expediente que se guarda en el Archivo Histórico Nacional en Madrid, bajo el título "*Expediente sobre la censura de una obra en 1 tomo en 8º intitulado Política Natural o discurso sobre los verdaderos principios del gobierno por Don Ignacio García Malo, impreso en Mallorca en la imprenta de Miguel Domingo, año 1811*".⁴⁹ En él se conserva un ejemplar de la obra, —que en el *expediente* sí es atribuida a García Malo— y el *dictamen* de los censores inquisitoriales de fecha 13 de agosto de 1816, fecha posterior al *Edicto* de 1815, lo que nos lleva a pensar que el proceso se abrió a finales de este año o a principios del 16. El *dictamen* de los censores inquisitoriales —miembros del "Colegio de Dominicos de Barcelona"— permite sospechar que se llevó a cabo una revisión rápida y poco profunda de las proposiciones del libro por parte de aquéllos. Efectivamente llegaron a recomendar su condena pero sólo por algunas proposiciones: las de marcado contenido político, más peligrosas, es cierto, en un momento de reacción antiliberal, pero evitaron entrar al análisis de las proposiciones filosóficas que resultaban ser ciertamente el interés prioritario de las censuras inquisitoriales junto con las cuestiones relativas a la fé y a las costumbres.⁵⁰ Se olvidaron, por ejemplo, de condenar la *Advertencia del Editor*, la propia *Dedicatoria* de García Malo y la *Nota* final del libro, donde hallamos consagrados principios considerados en ese entonces heréticos, como el de la so-

⁴⁷ *Idem.*, p. 225.

⁴⁸ *Vid. Apéndice al Índice General de los Libros Prohibidos, op. cit.* y AGN, México, Ramo *Edictos...*, vol. II, f. 71.

⁴⁹ AHN, Madrid, *Papeles de la Inquisición. Censura de libros impresos*, Caja 1a., legajo 4468, No. 10, 4 folios s/n, s/f.

⁵⁰ El cambio de los intereses prioritarios a proteger por parte de la Inquisición (fe y costumbres vs. orden político establecido) ha quedado probado en el libro de Pérez Marchand. *Vid. supra* nota 7. También Defourneaux menciona que a partir del *Edicto* de 1789 la Inquisición española tendrá un nuevo cometido: "defender el orden público y social establecido, frente al contagio revolucionario", consumándose una alianza entre la Inquisición y el Gobierno españoles "asociados en adelante en una lucha común contra las ideas que minan a la vez el trono y el altar" (*op. cit.*, pp. 96 y 97) y, en última instancia, el triunfo de la Corona en su lucha por reivindicar las regalías que la Inquisición poseía (*op. cit.* Capítulo III).

beranía popular; también pasaron por alto el evidente materialismo sensualista que se postulaba al tratar de la *sociabilidad*:

"El hombre tiene sin cesar necesidad de sentir, y cuanto más sensaciones tiene, más feliz se halla. La sociedad multiplica cada instante la existencia del hombre, y crea a cada momento para él sensaciones nuevas que le impiden caer en la languidez y en el fastidio. El salvaje tiene muchas menos sensaciones que el habitante de las sociedades civilizadas; pues cuanto más numerosa es una sociedad, más aumentan las sensaciones..."⁵¹

y el capítulo de la *Influencia de la religión sobre la política*, ya visto anteriormente, en que, no obstante sus concesiones a la Moral evangélica y al origen del Derecho Natural, asigna a la Moral y a la Religión —a las cuales no diferencia claramente— una función eminentemente útil y auxiliar para conseguir una mejor convivencia social, sin que le preocupe en absoluto el fin trascendente de la Religión.⁵² Pero lo más asombroso es que los inquisidores españoles no hubiesen conocido las refutaciones a la *Politique naturelle* escritas por el padre Richard en 1775, ni su traducción española de 1787. Tal parece que los censores del Santo Oficio no pudieron determinar que estaban ante la obra expurgada del Barón de Holbach; el mismo enunciado del título del *expediente* parece confirmarlo. La confusión empezaba.

Aun cuando la Inquisición española en el *expediente* abierto a la obra de García Malo no detectó su identidad con la obra de Holbach, no se justifica en sí misma la poca seriedad de la censura de 1816. Las simples ideas que conservó García Malo de la obra de Holbach hubieran bastado en otro tiempo para condenar el libro; pero éstas pasaron desapercibidas por los ojos de los censores; en cambio, fueron objeto de sus condenas algunas ideas dispersas, superficialmente analizadas y que por lo mismo dieron lugar a censuras poco fundadas. Si comparamos las simples cuatro fojas que integran el *expediente* inquisitorial abierto a *La Política Natural* en 1816 con las impugnaciones del Dominicano francés y con el *expediente* que se abrió en el año de 1794 a la obra de Felipe Santiago Puglia, *El Desengaño del Hombre*,⁵³ podemos estar ciertos que en 1816 la Inquisición española no atravesaba su

⁵¹ García Malo, *op. cit.*, p. 22, ed. Mallorca; p. 17, 2a. ed. México, 1978.

⁵² *Idem.*, pp. 165-168, ed. Mallorca; pp. 98 y 99, ed. México, 1978.

⁵³ Impreso en Filadelfia en el año de 1794, condenado por la Inquisición de México en *Edicto* de 24 de octubre de 1794, publicado dos días después; y prohibido aun para los que tenían licencia de leer libros prohibidos por el Consejo Supremo del Tribunal del Santo Oficio, para España y todos sus dominios, por *Edicto* de 12 de noviembre de 1796. *Vid.* "Testimonio del expediente sobre prohibición del libro *Desengaño del hombre*, por D. Santiago Felipe Puglia, maestro de español en Filadelfia, donde se imprimió" en *Archivo Histórico Nacional*, Madrid, *Papeles de la Inquisición. Censura de Obras Impresas*, Legajo 4483, No. 1, s/f, s/n. Miranda, *op. cit.*, pp. 172 y 173 y Merle E. Simmons, *Santiago F. Puglia, an early philadelphia propagandist for spanish American Independence*, Valencia, University of North Carolina Press, 1977. (North Carolina Studies in the Romance languages and literatures, No. 195).

mejor momento para estar en posibilidades de hacer un concienzudo y rápido análisis de los impresos que a sus censores llegaban. En efecto, el libro de Puglia es condenado por la Inquisición de México el mismo año de su publicación; el Santo Oficio Mexicano se mueve con rapidez, sin esperar la aprobación del Supremo Consejo de la Inquisición "en vista de su Pestilente doctrina y de cuidar sin demora" que el libro no "contagie con su veneno":⁵⁴ En cambio, entre la restauración de la Inquisición en mayo de 1814 y la censura de *La Política Natural* de 13 de agosto de 1816 pasaron dos años. Pero si la lentitud del Santo Oficio ya era evidente y explicable, resulta más notoria la facilidad con que ahora los censores inquisitoriales examinan los libros peligrosos; en no más de dos fojas se esgrimen los argumentos condenatorios:

"La dedicatoria a D. Manuel José Quintana y el entusiasmo que manifiesta el autor acia [sic] a él, descubre su modo de pensar enteramente liberal.

"El objeto de esta obrita es querer probar la soberanía del pueblo baxo los principios liberales.

"Enemigo declarado de la monarquía absoluta, la que confunde con el despotismo, es perpetuo adulator del pueblo".⁵⁵

Después examinan específica pero someramente algunas proposiciones del libro; por ejemplo, en el Capítulo referente a los *Deberes Recíprocos de las Naciones* condenan lo siguiente:

"Un rey, cuya ambición ha sido frecuentemente nociva, ¿no merece ser debilitado, abatido, en una palabra, ser privado del poder de dañar? La Naturaleza autoriza al pueblo oprimido a rechazar al opresor y hacerle volver a entrar en su naturaleza de ser sociable de que su injusticia le había sacado. El hombre combate entonces contra una bestia feroz."⁵⁶

Pero a todo este párrafo sólo le recae la siguiente censura: "es doctrina falsa y revolucionaria",⁵⁷ sin entrar a más detalles. Otro ejemplo es la siguiente proposición: "El Derecho de gentes no debería de ser sino la moral aplicada a todas las naciones de la tierra; las guerras deben mirarse con los

⁵⁴ Oficio de 31 de octubre de 1794 de la Inquisición de México a los SS. del Consejo de la Suprema Santa Inquisición remitiéndoles el testimonio del expediente formado sobre el libro. El 26 de septiembre de 1794 lo remitió al Virrey de Nueva España el Capitán General de la Louisiana y Florida; el 15 de octubre el Virrey lo envió al Santo Oficio de México; al día siguiente se remitió a los censores Fray Gerónimo Camps y Fray Domingo Gandarian del Convento de Santo Domingo encomendándoseles para su misión "esmero y prontitud en este importante encargo que es del mayor servicio de Dios". Los censores terminaron su dictamen el 20 de octubre y el autor de prohibición es de un día después, publicándose el 25 del mismo mes. Sin embargo, España lo prohibió hasta el 7 de febrero de 1795, publicando su prohibición en el Edicto de 1796. Vid. "Testimonio...", *loc. cit.*

⁵⁵ Vid. "Expediente...", *loc. cit.* Censura de 13 de agosto de 1816.

⁵⁶ García Malo, *op. cit.*, p. 36 ed. Mallorca; p. 25, ed. México, 1978.

⁵⁷ "Expediente...", *Censura, loc. cit.*

mismos ojos que las violencias y los asesinatos; y las conquistas no son más que robos",⁵⁸ que para los censores "generalmente hablando es falsa y calumniosa a los monarcas".⁵⁹ Ahora los censores inquisitoriales no repican con sólida doctrina a las ideas contenidas en los libros que examinan como apenas veinte años antes lo hacían,⁶⁰ sino que se conforman con recomendar que se prohíban "*atendidas las inquietas circunstancias*", y el "*modo de pensar de algunos en el día*",⁶¹ porque al fin y al cabo en 1816 no era ya el momento de impedir que se propagase la "Pestilente doctrina" de la soberanía popular sino de reprimirla para conservar el orden político establecido, en detrimento del análisis de proposiciones filosóficas. La obra, en conclusión, cuando se condene será por razones políticas más que de otro tipo.⁶² Era imprescindible condenar el libro, pues la euforia liberal de 1802-1814 alentaba al pueblo a ver en la reacción fernandina el más vivo ejemplo de las proposiciones contenidas en aquél.

Significativamente el expediente abierto a *La Política Natural* de García Malo está incompleto; concluye con el *Auto* de los inquisidores de 14 de agosto de 1816 ordenando su prohibición, pero aquél fue después remitido a los Señores del Supremo Consejo. Ni un dato más. No obstante, en el siguiente y último *Edicto* sobre libros prohibidos publicado por el Santo Oficio español y transcrito en el *Edicto* de la Inquisición mexicana de 10 de octubre de 1819 aparece prohibida *in totum* únicamente para los que no tenían licencia de leer libros condenados "La obra en dos tomos en octavo titulada *Polí-*

⁵⁸ García Malo, *op. cit.*, p. 224, ed. Mallorca; p. 132, ed. México, 1978.

⁵⁹ "Expediente...", *Censura, loc. cit.*

⁶⁰ Así, en el expediente de censura del libro de Puglia se señalan los argumentos para condenarlo a la vez que se acompaña la exposición de la sana doctrina difundida por la Inquisición: Puglia, como otros autores, "han emprendido el ultrajar, hacer odiosa y si pudieran el dar en tierra y arrancar desde los cimientos la Autoridad y Majestad Real". El ataque directo a la Monarquía incita a los censores a la defensa de este sistema de gobierno: "Para preferencia del Gobierno Monárquico sobre el Aristocrático y Democrático baste que casi todos los Jurisperitos, Theólogos y Políticos concuerdan en que tienen mayores Ventajas y menos riesgos el gobierno de uno que de muchos, cuando menos el Popular y desconcertada oligarchia de Amotinados."

La Monarquía se defiende porque "es muy conforme a la naturaleza y a la constitución del Universo, en que preside un solo Señor Dios creador suyo", el alma que rige todo el cuerpo y las potencias; la cabeza, los miembros; el sol, una luna, un mundo, "un hombre solo de quien descendemos todos".

Los censores también se dan tiempo para calificar el estilo del libro y para determinar la ignorancia de su autor "en materias tan sublimes como la Política y derecho Público universal, sin haver acaso leído mas que algunos librillos franceses y de los modernos Libertinos", teniendo "la osadía de imputar el nombre de *Despotismo* y *tiranía* al régimen monárquico y real autoridad que dimana del mismo Dios y de Divina Ordenación, que recomiendan las Sagradas Escrituras del Viejo y Nuevo testamento hasta en los Reyes idólatras". Vid. *Dictamen de los Calificadores de 20 de octubre de 1794*, en "Testimonio...", *loc. cit.*, Cfr. con Miranda, *op. cit.*, p. 159, con pocas variantes Miranda transcribe del expediente que se halla en el AGN, México, Ramo *Historia*, vol. 401, exp. 3.

⁶¹ Censura del 13 de agosto de 1816, en "Expediente...", *loc. cit.* El subrayado es nuestro.

⁶² Vid. *Edicto* de la Inquisición de México de 10 de octubre de 1819, AGN, México, Ramo *Edictos de la Inquisición*, vol. II, foja 74.

tica Natural, ó discurso sobre los Verdaderos principios del Gobierno, por un magistrado anciano: Extracto hecho por los autores de la Biblioteca del Hombre público: traducido libremente con notas de D. Antonio Pacheco y Bermúdez, cirujano médico del Real cuerpo de Artillería, impresa en Santiago por D. Juan Francisco Montero, año de 1811”,⁶³ es decir, nuestra edición Compostelana; la misma obra que el Edicto de 1815 mandó recoger para su examen, aunque superando los errores de mención en que éste incurrió. Esta prohibición es la base para emitir nuestra hipótesis en torno a la originalidad del trabajo de García Malo. Consideramos que *La Política Natural* que éste dio a luz y la que publicó y anotó Pacheco y Bermúdez son la misma obra; trabajada esta última sobre el extracto hecho por Condorcet. De esta manera se explica razonablemente que el expediente de censura abierto a la obra de García Malo no se continuase: al llegar a manos de los miembros del Supremo Consejo de la Inquisición éstos debieron conocer que se trataba de la misma obra publicada en Santiago y quizá porque el expediente abierto a ésta iba más avanzado —o mejor fundado—⁶⁴ debieron publicar la condena de la edición de Pacheco y Bermúdez, suspendiéndose por ende el proceso de la versión de García Malo, pues no tenía ningún objeto condenar dos versiones de una misma obra.^{64 bis} Si se trata, entonces, de la misma obra, quedaría por determinar si la traducción misma, la *Advertencia del Editor* que prologa la versión de García Malo, y las cuatro notas de pie de página se deben atribuir a García Malo o a Pacheco y Bermúdez. Sospechamos, sin que nos sea en este momento posible probarlo, que se deben atribuir al segundo: García Malo está usando la obra de Pacheco y la *da a luz* en Mallorca, añadiendo tan sólo su *Dedicatoria* a don Manuel José Quintana, que sí se atreve a firmar, y la *Nota* final. De esta forma se explica que la edición impresa en Mallorca lleve una *Dedicatoria* y una *Advertencia* —anónima— del Editor. Si por esto habría de dudar de la honestidad intelectual de García Malo, no pasa lo mismo respecto a la autoría que se le ha imputado sobre su *Discurso*; ha sido la posteridad quien ha confundido el hecho de *dar a luz* una obra, con el de escribirla.⁶⁵ García Malo en ningún momento señaló que

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ La edición de Santiago se prohibió “por contener proposiciones respectivamente heréticas, erróneas, *sapientes haereses*, *piarum aurium ofensivas*, temerarias, subversivas en sumo grado, injuriosas á la Real Soberanía, á sus Ministros y Magistrados, á la Grandeza en Común, á los Gefes Militares, y que en todo Conspiran á encender el fuego de la insurrección”. *Ibidem*.

^{64 bis} Nótese, sin embargo, que la edición de Santiago aparece en dos tomos.

⁶⁵ En los catálogos y repertorios bibliográficos de la Biblioteca Nacional de Madrid, del Congreso de Washington, del Museo Británico, de la de México, y otras que hemos consultado, se reconoce que García Malo *da a luz* *La Política Natural*, pero sin remitir o hacer referencia a la paternidad de Holbach. Viceversa, cuando en esos repertorios se señalan las obras del “iluminado” francés sólo mencionan su *Politique naturelle* en su versión de 1773, sin señalar ninguna traducción castellana. Lo mismo hace Palau, *loc. cit.* Lo grave es que a partir de la edición mexicana de 1978, la confusión continúa, y García Malo pasa como su verdadero autor pues en ella no se hace ninguna aclaración sobre este asunto. (Así ocurre ya en las bibliotecas del Colegio de México y del Congreso de la Unión.)

él fuera su autor, ni en la *Dedicatoria* (“no la llevará V. a mal que la dé a luz poniendo al frente su nombre”), ni en la *Advertencia* —si es que él es el autor de la misma— (“estos son los principios sobre que está compuesta la obra que damos a luz; “el deseo de contribuir a esta instrucción, es el que nos ha estimulado a dar a luz esta obra”), ni en la portada misma de la edición mallorquina (“le da a luz don Ignacio García Malo”).^{65 bis}

Durante los años transcurridos entre el advenimiento de Fernando VII y la contrarreacción liberal encabezada por el general Riego, y en tanto no se prohibía el *Discurso* de García Malo, éste debió seguir circulando en la Península y probablemente llegó a América. La misma prohibición de octubre de 1819 poca efectividad tendría, pues al año siguiente las Cortes españolas volvieron a declarar la libertad de imprenta,⁶⁶ bajo cuyo amparo aparecen cuando menos otras dos nuevas ediciones del *Discurso* publicado por García Malo; ambas catalanas, una impresa en Barcelona por Miguel y Tomás Gaspar y otra en Manresa por Martín Trullás⁶⁷ que quizá fueron las usadas para la edición mexicana de 1822. Años más tarde, en 1836, se publicó en Valencia la que parece ser la última edición española de *La Política Natural* dada a luz por:⁶⁸

Ignacio García Malo

De la filiación liberal de don Ignacio García Malo no nos cabe la menor duda: su admiración por el ilustre liberal Quintana —bien advertida por los censores inquisitoriales en 1816— y su propia confesión son prueba plena: “Unos mismos principios nos guían; unos mismos deseos nos animan”⁶⁹ le declara al Poeta al dedicarle la obra y, más adelante, le propone conformarse, en medio de los infortunios causados por la invasión napoleónica a la Península, “de ver a lo menos pulular entre nosotros ideas justas y liberales”⁷⁰ para

^{65 bis} La expresión *dar a luz* significaba en aquella época, publicar, editar, y no, ser el autor del escrito ni su impresor, p. ej.: *Defensa crítica de la Inquisición...* su autor don Melchor Rafael de Macanaz, Dadas a luz don Antonio Valladares de Sotomayor... Madrid, por don Antonio Espinosa, 1788.

⁶⁶ *Vid.* el *Reglamento acerca de la libertad de imprenta*, decretado el día 22 de octubre de 1820. Prohibió las publicaciones contrarias a la Religión del Estado, las que excitaban a la rebelión o a la perturbación de la tranquilidad pública, las obscenas o contrarias a las buenas costumbres y las contrarias a la obediencia debida a las autoridades legítimas (art. 6); en *Colección de los Decretos y Órdenes de las Cortes de España que se reputan vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1829, pp. 152-163.

⁶⁷ Según nos informa Palau, *loc. cit.* De la de Manresa nos da los siguientes datos: “Impresa en Mallorca; año 1810 [sic], y reimpressa en Manresa por Martín Trullás. Véndese en Barcelona en la Librería de José Lluch, calle de la Librería, 1820.”

⁶⁸ *Ibidem*. Imprenta de Estellés. Se halla en la Biblioteca Nacional de Madrid. Sigue fielmente la de 1811.

⁶⁹ García Malo, *op. cit.*, p. 7, ed. México, 1978.

⁷⁰ *Idem*, p. 8.

lo cual saca a la luz, en uso de la libertad de imprenta —otra idea liberal—, *La Política Natural*, ya que en su concepto “es una de aquellas obras que pueden contribuir mucho a tan importante fin”.⁷¹ También acerca de su pensamiento racionalista y de su fe en la absoluta bondad de la naturaleza como el supremo criterio director de la religión, de la moral, del derecho, de la política y, en general, de todo el actuar humano podemos estar ciertos con sólo observar su adhesión al pensamiento de Holbach que le llevó a publicar en castellano la mencionada *Politique naturelle*, demostrando así su gusto por la literatura francesa de la segunda mitad del siglo XVIII, principal órgano de difusión de tales ideas,⁷² y al leer su primera obra: la *Voz de la Naturaleza*.

Pero si sus inclinaciones intelectuales nos son evidentes no pasa lo mismo con su vida. Hemos sido incapaces de localizar mayores datos acerca de la vida de Ignacio García Malo, sólo el azar nos ha puesto frente a alguno sin que nos sea posible en este momento intentar escribir su biografía: Nacido antes de 1787 —año en que se publicó la primera edición de la *Voz de la Naturaleza*—, su vida debió de haber transcurrido desde el final del “antiguo régimen” quizás hasta la implantación del absolutismo fernandino, por lo que sería testigo de acontecimientos tan trascendentales para la historia española como el Motín de Aranjuez (1808), la invasión napoleónica (1808-1813) la promulgación de la Constitución de Cádiz (1812) y del triunfo y la derrota de las ideas liberales después de la reacción de Fernando VII de 1814, habiendo muerto después de 1811. En 1787 apareció en Madrid, en la Imprenta de Aznar, la primera edición de su *Voz de la Naturaleza. Memorias y anécdotas curiosas e instructivas. Obra inteligente, divertida y útil a toda clase de personas*, en 6 volúmenes. Este libro estaba destinado a convertirse en un verdadero *best-seller* durante todo el siglo XIX como lo demuestran la gran cantidad de ediciones que salieron de las imprentas españolas y extranjeras.⁷³

⁷¹ *Ibidem*. Miranda opina que la palabra *liberal* se empezó a usar en su sentido político cuando en el seno de las Cortes de Cádiz se discutía precisamente la libertad de imprenta: “a los que propugnaron esta libertad se les llamó liberales, y a quienes la impugnaron, serviles”. (*Vid. op. cit.*, p. 225); Menéndez y Pelayo no llegó a concretizar tanto como Miranda, para él la palabra *liberal* no había tenido hasta ese entonces en España “otra acepción que la de generoso, dadivoso, desprendido, pero que desde aquella temporada gaditana comenzó a designar a los que siempre llevaban el nombre de libertad en los labios, así como ellos (y parece que fue D. Eugenio de Tapia el inventor de la denominación) dieron en apodarar a los del bando opuesto con el denigrativo mote de serviles” (*op. cit.*, t. VII, p. 67).

⁷² Por lo que respecta a la tendencia naturalista de esta literatura basta citar las otras obras de Holbach, y las de Robinet: *De la Nature*, Amsterdam, 1776; de Charles Bonnet, *Oeuvres d'histoire naturelle et de philosophie*, 1764-1765; del ciudadano Poringo: *Dieu, nature, raison, trinité de principes (tirés de différents auteurs)* Bruselas, 1795; y de Jacques Bernardin de Saint Pierre: *Etudes de la Nature*, 1792; aparte, claro está, de los libros sobre Derecho Natural de raíz germana (Puffendorf, Thomasio, Wolff, Heineccio) pero traducidos en su mayoría al francés para fines del siglo XVIII o desarrollados por autores franceses (Barbeyrac o Mably).

⁷³ Barcelona 1799-1804, 1827, 1838, 1864, 1880 y una sin año aumentada por Genaro W. del Busto en 4 volúmenes; Madrid, 1803; Santiago, 1813; Valencia, 1816; Girona, 1817 y 1841; y Zaragoza, 1831. Traducida al portugués se publica en Lisboa en 1827 con el título

Integran el contenido de esta obra una serie de 13 breves anécdotas que buscan para instruir al entendimiento en el amor a la verdad “no solamente darle ideas puras que le iluminen sino imágenes sensibles que le hagan descubrir la verdad, sin que se violente nuestra pereza natural con repetidas máximas morales en abstracto”,⁷⁴ porque la verdad no obstante “su luz pura y delicada no llega a lisonjear en el hombre su sensibilidad natural, sin revestirla de rasgos agradables que exciten la curiosidad”,⁷⁵ por lo que el autor utiliza un lenguaje naturalista, sensible y poética para inspirarle a los jóvenes “nobles ideas, máximas honestas, horror al vicio y amor a la virtud” a través de “ejemplos que enseñan y recrean, de los cuales salen de cuando en cuando unas acciones de virtud, que hacen avergonzar a las pasiones, viéndose vencidas y sofocadas”.⁷⁶ Las anécdotas tienen, pues, un fin moralizante: “inspirar en todos los corazones el amor a la virtud y a la beneficencia” ya que sólo así “la sociedad, lejos de ofrecernos a cada paso el espectáculo doloroso de los desórdenes y vicios que la denigran, nos presentará el delicioso de la unión y de la virtud, que tanto nos recomienda la religión santa que profesamos”.⁷⁷ García Malo desde 1787 se inclina ya por las ideas materialistas, sensualistas y racionales de Holbach, pero sin pretender ofender con éstas las máximas de la religión católica. Busca en la propia naturaleza humana la *moral natural*, común a todos los hombres que los incline a la bondad y a la caridad, cumpliendo con ello los preceptos evangélicos. Sus historias son francamente exageradas —él lo confiesa—, cursis diríamos hoy, con un lenguaje propio de un sentimentalismo dieciochesco; pero escritas siguiendo únicamente “la voz de la razón... que habla en toda mi obra”.⁷⁸ En 1788 se imprime en Madrid su tragedia en tres actos y en verso *Doña María de Pacheco, mujer de Padilla*⁷⁹ y en 1804, en 7 volúmenes, aparece en Madrid *El Plutarco de la juventud*.⁸⁰ Estas obras nos muestran sus aficiones literarias que debió de respaldar con una buena cultura como lo prueba su traducción del griego de *La Iliada* a verso endecasílabo castellano.⁸¹ El 22 de julio de 1803, encontramos a García

Memorias ou Anécdotas curiosas e instructivas traducidas da lingua castelhana au portuguez. En castellano también es publicada varias veces en París, corregida por don Vicente Salvá: en 1831, 1846, 1856, 1858, 1884 y hasta en 1903. (*Vid. Palau, loc. cit.* Palau, sin embargo, no cita la edición parisina de 1862 que nosotros hemos manejado y que hizo favor de prestarnos la familia García Malo Flores.)

⁷⁴ Ignacio García Malo. *Voz de la Naturaleza. Colección de anécdotas, historias y novelas tan agradables como útiles a toda clase de personas por...* Edición corregida por don Vicente Salvá, París, Librería de Garnier Hermanos, 1862, p. v.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Idem.*, p. vi.

⁷⁷ *Idem.*, p. vii.

⁷⁸ *Idem.*, p. vi.

⁷⁹ Palau, *loc. cit.* y *British Museum General Catalogue of Printed Books to 1955*. New York, Readex Microprint Corporation, 1967, vol. 10, p. 102.

⁸⁰ Palau, *loc. cit.*

⁸¹ “*La Iliada, de Homero, traducida del Griego en endecasílabo castellano por D. I. García Malo, segunda edición, 3 tomos, Madrid, 1827*”. *Vid. British Museum... op. cit.*, vol. 12, p. 535. No sabemos en qué año apareció la primera edición de esta traducción.

Malo en Madrid, desempeñando los importantes cargos de Secretario del Consejo de Su Majestad (Carlos IV) y de Secretario del Vicario General de los Reales Ejércitos y Armadas;⁸² y el 10 de agosto de 1811, en Palma de Mallorca, refugiado quizás de la invasión francesa, dedicando *La Política Natural* a Quintana.⁸³ Qué otros cargos desempeño, cuál fue su destino, cuándo murió, son dudas que en este momento no podemos aclarar.

La Política en México.

La primera edición de *La Política Natural* de García Malo se publicó en el año imperial de 1822, durante la explosión partidista e ideológica que sucedió a la Independencia. Quizá pocos años en nuestra historia hayan sido tan veladamente revueltos y agitados como aquel 22. Iturbide llegaba al Trono Imperial con todo el prestigio de jefe nacional al frente del Ejército de las Tres Garantías, pero sin el apoyo de muchos antiguos insurgentes ni, lo que era peor, con el beneplácito de los "intelectuales" de una u otra facción. Y van a ser precisamente estos intelectuales radicados en México o recién desembarcados de otros países, quienes principiarán su actuación política adhiriéndose a principios liberales o tradicionales que pugnarán por imprimir en diversos escritos. Las imprentas mexicanas no se darán tiempo para plasmar los escritos producidos por la euforia libertaria; cada pensador opinará, propondrá caminos, fustigará errores, impugnará a los contrarios, o sugerirá soluciones. El mexicano no sabrá qué hacer con su libertad y la escuela práctica faltaba a los americanos, recuerda Zavala.⁸⁴ Por este motivo algunos previsores trataron de educar al pueblo políticamente, y se lanzaron a publicar periódicos, folletos, panfletos y libros en un uso absoluto de la no tan absoluta libertad de imprenta:⁸⁵ "Decenas de publicaciones brotaron de la noche a la ma-

⁸² Así consta en la *Certificación* de esa fecha que expidió de la copia de la *Real Orden* de 29 de septiembre de 1798 sobre los párrocos en los buques de la Armada. *Vid.* el documento impreso en el Archivo de la Catedral de Cuautitlán, México; Ramo *Documentos*, Legajo 8. (Agradecemos a Luis y Pablo García Malo Flores el habernos puesto en conocimiento de este impreso y la copia del mismo.)

⁸³ Palma de Mallorca debió haber sido un importante centro de difusión de las ideas liberales. En el *Edicto* inquisitorial sobre libros prohibidos de 1815 se mandaron recoger las siguientes obras impresas en Palma: *Cuatro verdades sobre la sabia constitución; Derechos de la Soberanía Nacional*, por I. M., 1810; y *Reflexiones sobre los puntos más importantes en que deben ocuparse las Cortes*, 1810. *Vid.* *Edicto* de 5 de abril de 1815, *loc. cit.*

⁸⁴ Lorenzo de Zavala, *Umbral de la Independencia*, México, Empresas Editoriales, 1949, p. 136. (El Liberalismo mexicano en pensamiento y en acción No. 12.)

⁸⁵ Durante la Regencia y el Primer Imperio se conservó la libertad de imprenta proclamada por las Cortes españolas aplicándose el *Reglamento acerca de la libertad de imprenta*, de octubre de 1820, con las mismas limitaciones que el mismo establecía y la *Orden por la que se recomienda al Gobierno proceda a la formación de la lista de libros que no deben correr y que tome las medidas más enérgicas para que no circulen aquéllos, ni los escritos y estampas obscenas*, de 14 de abril de 1821. (*Vid.* en *Colección de los Decretos y órdenes de las Cortes de España que se reputan vigentes...* *op. cit.*, pp. 152-163 y 177.) La Soberana

ña en México, Puebla, Veracruz y Guadalajara —centros que se podrían llamar editoriales—, e incontables escritores, muchos improvisados, se animaron a abordar el género de la politología [...] Los títulos más extravagantes, pintorescos e intencionados se voceaban a diario por las calles de la Capital...⁸⁶ La intensa actividad editorial había de continuarse muy principalmente a lo largo del período comprendido entre la restauración de la libertad de imprenta y la primera República Federal porque era necesario enseñar a un pueblo a gobernarse, y, antes que a las grandes masas populares, a sus dirigentes; la literatura política no sólo será útil sino indispensable, pues "¿En dónde podían haber tomado los nuevos diputados esas lecciones del profundo arte de gobernar; tan complicado como difícil? Era necesario que se propusiera imitar lo que más estaba al alcance de sus conocimientos".⁸⁷ Y a imitar se dieron, para lo cual tradujeron primero al castellano los libros políticos extranjeros, después los publicaron junto con los escritos en español y por último se lanzaron a la originalidad ideológica, que en muchos casos fue frustrada por la poca capacidad intelectual de los autores, fugaz por lo circunstancial del momento que analizaban y fallida en cuanto a su estilo literario, pero que en algunos casos coadyuvó ciertamente al nacimiento de la conciencia política de un pueblo recién independizado. Como testimonios fieles de este despertar traemos las opiniones de dos fieles testigos de aquellos días, Lorenzo de Zavala y Lucas Alamán. El primero, refiriéndose a la literatura política surgida en el año de 1812 a raíz de la Constitución de Cádiz, ya mencionaba el fenómeno operado en el pueblo, mismo que debió repetirse con mayor intensidad en aquellos años de 1820 a 1824: "Los impresos españoles en que se hallaba a los pueblos como soberanos, a los habitantes como ciudadanos... y los sufragios en favor de una legitimidad que no debía tener otro origen que la voluntad del pueblo, fueron creando en los mexicanos

Junta Provisional Gubernativa del Imperio ordenó la publicación del *Reglamento* el 9 de octubre de 1821, pero la misma en virtud de los abusos de la libertad de imprenta se vio obligada a expedir el 13 de diciembre de 1821 un *Reglamento adicional para la libertad de imprenta* en el que declaró bases fundamentales del Imperio, la Unión, la Religión y la Independencia, la Monarquía hereditaria constitucional moderada, el gobierno representativo y la división de poderes (Art. 1o.), y prohibió terminantemente el ataque directo a cualquiera de estas bases (Art. 2o.) bajo penas que oscilaban entre los 2 y los 6 años de prisión en caso de incumplimiento (Art. 3o.) (*Vid. Colección de los Decretos y Órdenes que ha expedido la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, desde su instalación en 28 de septiembre de 1821 hasta 24 de febrero de 1822*, México, por Alejandro Valdés, Impresor de Cámara del Imperio, 1822, pp. 113-119.) Todavía, el 5 de octubre de 1822 se publicó un *Reglamento sobre libros prohibidos* que recibió con agrado el Congreso Constituyente (*Vid. Gaceta Imperial de México*, No. 105, de 5 de octubre de 1822, pp. 804-806; y la *Orden del Soberano Congreso Mexicano*, de 2 de octubre de 1822, en *Colección de los Decretos y Órdenes del Soberano Congreso Mexicano, Desde su instalación en 24 de febrero de 1812 hasta 30 de octubre de 1823, en que cesó*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en Palacio, 1825, p. 87.)

⁸⁶ Ernesto Lemoine "El liberalismo español y la independencia de México" en *Historia de México*, México, Salvat Editores de México, t. 6, p. 318.

⁸⁷ Zavala, *op. cit.*, p. 136.

deseos que jamás habían conocido, despertando ambiciones ignoradas hasta entonces..."⁸⁸ Alamán por su parte, en otra línea y siempre con su tono crítico, al relatarnos el ambiente literario de los años que nos ocupan, y concretamente al estudiar en su *Historia* el período de agosto a diciembre de 1822 —durante el cual apareció el *Discurso*—, nos pintó el siguiente cuadro: "Difundían las mismas ideas [los principios del pacto social] multitud de libros importados de Francia en donde muchos de los españoles emigrados por haber seguido el partido del Rey José, conocidos con el nombre de afrancesados, estaban asalariados por los libreros para traducir en pésimo castellano todas las obras más perniciosas para la política, la religión y las costumbres, corrompiendo al mismo tiempo éstas y el lenguaje".⁸⁹ Dentro, pues, de esta manía editorial que contempló México en los primeros años de su independencia, se publica el libro de García Malo, paralelamente a las "traducciones que llegaban a América de los señores B. Constant, de C. Filangieri, de Destut de Tracy..."⁹⁰

No es posible determinar cuándo llegaron los primeros ejemplares de *La Política* a México, si durante el primer período de libertad de imprenta, en el interin reaccionario o hasta que la Constitución Gaditana fue nuevamente jurada; el hecho es que si se consideró importante su publicación en México durante 1822, fue debido a que alguna de las ediciones españolas ya era ampliamente conocida y difundida en México, y, agotada para ese entonces, se hizo necesaria una nueva publicación; o bien porque alguno de los mexicanos que en ese año regresaron a su país lo traía bajo el brazo y consideró muy provechosa su reimpresión al amparo de la situación política por la que atravesaba el país.⁹¹ Lo que sí hemos podido averiguar es cuándo se anunció al público de la Capital la reimpresión mexicana. En efecto, la sección de *Avisos* de la *Gaceta del Gobierno Imperial de México*, correspondiente al jueves 17 de octubre de 1822, informa que "En la librería de Galván, Portal de Agustinos se halla de venta la *Política Natural ó discurso sobre los verdaderos principios del Gobierno*; dado a luz por D. Ignacio García Malo, 1 tom. 8º, pasta a 12 rs., en rústica a 10 rs".⁹² ¡Nuevamente la mención *dado a luz* que el propio García Malo y el Editor español habían usado! ¿Se tenía en México la certeza de que García Malo no era el verdadero autor del *Discurso*? ¿Se había leído antes en México la *Politique naturelle*? ¿Se conocía en México la edición compostelana? La edición mexicana llevó la siguiente portada:

"*La Política Natural o Discurso sobre los Verdaderos Principios del Go-*

⁸⁸ *Idem.*, p. 55. El subrayado es nuestro.

⁸⁹ Lucas Alamán, *Historia de Méjico desde los primeros movimientos que preparan su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*. Méjico, Imprenta de J. M. Lara, 1852, tomo v, pp. 645-646.

⁹⁰ Zavala, *op. cit.*, p. 172.

⁹¹ Recordemos que en 1822 regresan a México Fray Servando Teresa de Mier (1765-1827), y Miguel Ramos Arizpe.

⁹² *Gaceta del Gobierno Imperial de México*, No. 110, jueves 17 de octubre de 1822, p. 850.

bierno, le dá á luz Don Ignacio García Malo, se hallará en la librería de D. Mariano Galván Rivera, portal de Agustinos. México; 1822. Reimpresa en la Oficina de D. Mariano Ontiveros".⁹³

La indicación de que se trataba de una reimpresión confirma que Mariano Ontiveros conoce y maneja una edición española anterior; sea la de Mallorca de 1811 o alguna de las catalanas de 1820. La mención de que la *da a luz* García Malo parece indicar que para Ontiveros quedaba muy claro que aquél no era su autor, probablemente porque conocía la edición compostelana de 1811, o directamente la *Politique naturelle*. Lo único cierto es que su edición mexicana no incurrió en el error de atribuir la autoría del *Discurso* a García Malo. Este era ya conocido de los lectores mexicanos, pues en julio de 1822, la misma *Gaceta Imperial* anunció para su venta en la propia oficina de la Imprenta Imperial la *Voz de la Naturaleza*⁹⁴ que no será editada en México sino hasta el año de 1831, en dos volúmenes.⁹⁵

La primera edición mexicana del *Discurso* no siguió fielmente a la edición mallorquina de 1811, pues suprimió la *Nota* final que se refería a los principios alcanzados por las Cortes de Cádiz y que, como hemos dicho, resultaba fuera de lugar en el México de 1822. En todas las demás partes del libro, la reimpresión mexicana sigue textualmente a la Mallorquina. El *Discurso* debió circular profusamente en aquellos días de confabulaciones, logias y traiciones. La obra anunciada por la *Gaceta Imperial* se volvía contra el Imperio Iturbidista. El *Déspota* dibujado en *La Política Natural* había encarnado para los liberales republicanos en la figura de Iturbide:

"Un rey, cuya ambición ha sido frecuentemente nociva, ¿no merece ser debilitado, abatido, en una palabra, ser privado del poder de dañar? La naturaleza autoriza al pueblo oprimido a rechazar al opresor..."⁹⁶

leían en García Malo los mexicanos en octubre de 1822, y meses después Santa Anna se pronunciaba en Veracruz contra Agustín I y Echávarri lo trai-

⁹³ Hállase en la biblioteca del Centro de Estudio Históricas de Condumex, México, D. F., con notas y subrayados recientes en tinta y letra moderna, resumiendo y destacando ciertos párrafos al margen de la *Dedicatoria* y de la *Advertencia*. En la primera página en blanco se leen las siguientes frases escritas probablemente con tinta y letra del siglo pasado: "Por la ciencia se hace el hombre dueño del mundo. Ahrens"; y "La razón es impotente cuando las pasiones viven y se fomentan. C. Cantú". También se halla en el Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional de México.

⁹⁴ El número 66 de la *Gaceta*, correspondiente al 11 de julio de 1822 anunció los libros que se podían adquirir en la Oficina de la Imprenta: la *Voz de la Naturaleza*, 8 ejemplares; *Colección de Decretos* 6 ejemplares, *Teoría de las Cortes*, 3, *Deberes del Ciudadano*, 1; las *Cartas* de Cabarrús, 1; la *Colección de Diarios de Cortes*, 10 ejemplares; el *Febrero Remormado*, 8, el *Manifiesto de la Junta Provisional a las Cortes*, sin número de ejemplares; la *Representación de los Diputados Persas*, s/n; y la *Cartilla del Ciudadano Español*, s/n.

⁹⁵ *Vid.* Palau, *loc. cit.* En las bibliotecas de la Capital que hemos revisado no hemos encontrado ningún ejemplar de esta edición mexicana.

⁹⁶ García Malo, *loc. cit.*

cionaba en Casa Mata, obligándolo a abdicar y a desterrarse en Italia. México no aceptaba la Monarquía templada de Holbach, pero sí su antidespotismo y otros principios liberales —como la división de poderes— que trataría de constagrar en su primera Constitución.

“La Constitución debe dar la última mano a este edificio [el equilibrio de poderes], cuyas partes sostenidas sobre sus propias y peculiares bases, sin chocarse unas a otras, deben formar un todo completo. Bien sabemos que es ésta la obra más sublime del entendimiento humano; pero también sabemos que jamás se ha hallado nación alguna, a pesar de las calamidades que nos rodean, en situación más desembarazada para poder formar una constitución que tenga menos defectos, puesto que no hay que vencer los obstáculos poderosos que otras han encontrado y que han tenido muchas veces que ceder o atemperarse, ya por guardar ciertos respetos inveterados a que daba más consistencia la costumbre o ya por evitar o hacer cesar convulsiones intestinas”.⁹⁷

escribió el “anónimo” Editor español en 1811, como si conociese la misión política que México tendría que seguir en 1823.

Reyes Heróles, aun cuando desconoce la influencia de Holbach en *La Política Natural* de García Malo y la atribuye por tanto a éste, no yerra al decir que la obra “fue muy difundida en la época”;⁹⁸ aunque veremos que no únicamente en la versión del Secretario español. En efecto, en 1823, la versión de García Malo es reimpresa en Guadalajara, en la Oficina de U. Sanromán,⁹⁹ pero en 1828 el periódico *Águila Mejicana* de la Capital transcribió partes de *La Política Natural* usando una versión distinta a la de García Malo.¹⁰⁰ Este dato es importantísimo para determinar la influencia de la *Politique naturelle* de Holbach en México.

El *Águila Mejicana* durante los días del 17 al 26 de abril de 1828 publicó una serie de artículos sobre el tema de las *Elecciones*, en los cuales citó las opiniones de Montesquieu, Bentham, Filangieri, Mr. de Pradt, Pastoret, Bacon y “el autor de la política natural”.^{100 bis} Podía pensarse —como lo hizo Reyes

⁹⁷ *Idem.*, pp. 13 y 14 ed. México, 1978.

⁹⁸ Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 129, nota. 10.

⁹⁹ *The National Union Catalog. op. cit.*, vol. 190, p. 682. Informa que se encuentra en la United Nations Library y en la University of Washington Seattle. En la ciudad de México no hemos encontrado ejemplares de esta edición, pero probablemente se hallen en la Biblioteca Pública del Estado de Jalisco, Guadalajara.

¹⁰⁰ *Águila Mejicana*, Año vi, Nos. 113, 116 y 117, correspondientes al 22, 25 y 26 de abril de 1828. México, Imprenta de la Águila, dirigida [sic] por José Jimeno.

^{100 bis} Estos artículos fueron reunidos posteriormente junto con otros anteriores y publicados en la *Colección de Artículos selectos sobre Política sacados del Águila Mexicana, del año de 1828*, México, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1828, 78 pp. La *Colección* fue hecha por “Un amante de su Patria”, para que sus conciudadanos “viendo reunida en un punto de vista la doctrina, que por estar diseminada en un periódico, y por el poco cuidado con que por lo común se leen, no hacen la impresión que debiera...”

Heróles—¹⁰¹ que el *Águila Mejicana* seguía la versión de un libro que por su importancia y divulgación fue impreso seis años antes en México, y que, conocido por los mexicanos, no era indispensable mencionar al supuesto autor; su nombre correría en boca de todos. Pero no fue así. Los párrafos textuales que el *Águila Mejicana* transcribe de *La Política Natural* no son tomados de la obra de García Malo. He aquí la prueba:

En el número 113, correspondiente al 22 de abril de 1828, el periódico liberal cita por primera vez al “autor de la política natural” y transcribe tres párrafos de esta obra que no se hallan en la versión de García Malo; dos de ellos son los siguientes:

“Los hombres son esclavos, en todas partes donde la voluntad del hombre es superior a la ley: en donde es necesario el poder, el crédito y las riquezas para obtener justicia: donde el poderoso, eximido de conformarse con la ley puede sofocar los gritos de la inocencia que él oprime; en fin, donde la ley puede ser interpretada, viniendo a ser parcial del poderoso, y destructiva del desagraviado.”¹⁰²

y más adelante, al tratar del *despotismo*, dice:

“Sería un error creer, dice el autor citado, que los déspotas, ó los que influyen en aconsejarlos, tienen un proyecto constante, una voluntad permanente de dañar y de perder al estado... El despotismo algunas veces por su propio interés se ocupa del bien público, y aun hay ocasiones que se ve reducido á buscar remedios á los males que él mismo ha ocasionado.”¹⁰³

El día 25 de abril, al tratar de *los representantes de la nación*, transcribe otro párrafo que no encontramos en nuestro *Discurso*:

“Aquellos, dice el autor de la política natural, tienen derecho á servir á su pueblo, de hablar en su nombre de una manera menos tumultosa que él lo

(p. vi). Para la educación política del pueblo era “necesario buscar aquellos escritores que estén al alcance de ciertas circunstancias particulares, que se concreten a las en que halle la nación en que y para quien escriben, que sus doctrinas, la aplicación de ellas, y aun el lenguaje, llame la atención del lector [...] Estas consideraciones me han determinado a preferir la reimpresión de ciertos artículos del *Águila*, a cualesquiera otros escritos sobre política”. (p. iv). Costeloe opina que el objeto de la *Colección* fue hacer propaganda electoral en pro de los “imparciales”. Vid. Michael Costeloe. *La Primera República Federal de México (1824-1835)*. México, FCE, 1975, p. 159 (La *Colección* se halla en el Centro de Estudios Históricos Condumex, México y se halla anotada por la misma mano que anotó la edición mexicana del *Discurso*. Vid. *supra* nota 93.)

¹⁰¹ *Loc. cit.*

¹⁰² *Águila Mejicana, op. cit.*

¹⁰³ *Ibidem.* Cfr. con los capítulos de García Malo sobre el *Despotismo*, pp. 61-72, ed. México, 1978.

haría, de velar sobre la felicidad, que él no conoce las más veces, pero jamás tienen derecho de esclavizarlo."¹⁰⁴

Sin embargo, ese mismo día el periódico transcribió las siguientes ideas que si bien no coinciden textualmente con las de la edición del admirador de Quintana, mucho se asemejan:

Aguila Mejicana

"Ningún ciudadano, ningún cuerpo del estado, dice el citado autor, puede racionalmente arrogarse el derecho de representar únicamente á la nación; el gobierno en tal caso degeneraría en una aristocracia funesta... En un estado bien constituido las diferentes clases de ciudadanos deben balancearse unas con otras, sin que alguna de ellas tome algún ascendiente conocido, pues sucediendo, la clase dominante vendría á ser la arbitra del estado y el equilibrio sería destruido."¹⁰⁵

Finalmente, el 26 de abril, se hizo el último inserto de *La Política Natural*, también sobre el tema de los representantes, que contrasta con la edición de García Malo de la siguiente manera:

"Sus derechos inviolables son respetables para los pueblos en tanto que desempeñan fielmente los deberes que les impone su constitución, en tanto que sus luces descubren los males que pueden afligir á la nación, e indican sus remedios, en tanto que resisten á las opiniones contrarias al voto general. Más sus prerrogativas y derechos desaparecen, cuando convertidos en órganos infieles del pueblo, de quien ha dimanado su poder, lo en-

García Malo

"ningún orden de ciudadanos, ningún cuerpo en el Estado puede arrogarse el derecho de representar únicamente a la nación, sin lo cual el gobierno degenera muy pronto en una aristocracia funesta al monarca y al resto de los súbditos. Es necesario que las diferentes clases se balanceen unas con otras, sin que ninguna tome un ascendiente demasiado señalado".¹⁰⁶

"Los derechos de estos representantes, inviolables para el monarca, son respetables para el pueblo, mientras que cumplen fielmente los deberes que les imponen sus constituyentes, y mientras que velan sobre sus intereses. Pero sus derechos y sus prerrogativas desaparecen, cuando hechos los órganos infieles del pueblo, de quien emana su poder, se entregan a la opresión, concurren a las infracciones que la autoridad hace a las leyes,

¹⁰⁴ *Aguila Mejicana*, loc. cit., Cfr. con el capítulo relativo en el libro de García Malo, pp. 50-51, ed. México, 1978.

¹⁰⁵ *Aguila Mejicana*, loc. cit.

¹⁰⁶ García Malo, op. cit., p. 51, ed. México, 1978; pp. 55 y 56, ed. México, 1822.

tregan a la opresión, concurren á las infracciones que la autoridad hace de las leyes, se prestan á las miras injustas de los ministros, en fin, cuando entregan á estos los bienes y la libertad de sus conciudadanos. Su poder no es entonces sino una usurpación manifiesta, y abusan de aquél violando las leyes que ellos mismos han hecho para mantenerlo, arrogándose bajo pretexto de prerrogativas el derecho de ser injusto impunemente hablando un lenguaje desaprobado por la constitución; finalmente, siendo presa del espíritu de comparaciones, facciones y cabalas, haciendo ceder el bien público á sus pasiones, á su ambición y á su avaricia."¹⁰⁷

etcétera. Su poder no es entonces sino una usurpación manifiesta; pues sólo tiene el derecho de hacer la felicidad del pueblo y no el de avasallarle."¹⁰⁸

¿Usó el *Aguila Mejicana* para estas transcripciones la edición Compostelana de 1811 o tradujo directamente la *Politique naturelle* de Holbach, ó usó el extracto de Condorcet? Si, como hemos apuntado, todo parece indicar que las ediciones españolas de 1811 son idénticas, resulta más rotable que el autor de los artículos aparecidos en abril de 1828 en el diario capitalino conociese la versión en francés de los *Discours* y de ésta, o del extracto de Condorcet, tomase los párrafos que incluyó en aquéllos. Los artículos no llevaron firma pero parece ser que el autor de los mismos fuese o Miguel Ramos Arizpe (1775-1843) o Juan Bautista Morales (1788-1856). Así lo apuntó el *Correo de la Federación Mexicana* el día 9 de agosto de 1828.¹⁰⁹ ¿Esto nos permite sospechar que *La Política Natural* se editó en México en 1822 a instancias de Ramos Arizpe? Recuérdese que desembarcó en Tampico, proveniente de España, a principios de ese mismo año.¹¹⁰ El Padre del Federalismo Mexicano probablemente conoció *La Política Natural* de García Malo en Espa-

¹⁰⁷ *Aguila*, loc. cit.

¹⁰⁸ García Malo, op. cit., p. 50, ed. México, 1978; p. 54, ed. México, 1822. Nótese la expresión, etcétera.

¹⁰⁹ Vid. Costeloe, loc. cit. Este diario, órgano del partido yorkino, polemizó desde febrero de 1828 con el *Aguila Mejicana*, en torno a la figura del sucesor del Presidente Victoria (1786-1843). El *Aguila Mejicana* sirvió de vehículo de expresión para las ideas de quienes han sido llamados por Costeloe "los imparciales", dentro de los cuales estaban el propio Ramos Arizpe, Gómez Farías (1781-1858), Manuel Gómez Pedraza (1789-1851), etc., enemigos de las tendencias Yorkinas y Escocesas en aquellos días preelectorales. Vid. Costeloe, op. cit., pp. 157-169.

¹¹⁰ Así lo informó la *Gaceta Imperial de México*, No. 61, correspondiente al 2 de febrero de 1822.

ña, y no sería nada extraño que ahí leyese la *Politique naturelle* del magistrado anciano, dándose cuenta de la similitud de ambas obras. Llegado a su país procuró la publicación de *La Política* de García Malo, sea porque él trajese los primeros ejemplares del libro o bien porque, ya conocida en México, considerase muy provechosa su reimpresión, conservando para su uso personal la versión original francesa. Todo esto no son más que hipótesis. Lo que sí es evidente es que quien halla sido el autor de los artículos del *Aguila Mejicana* de abril de 1828 —Ramos Arizpe, Morales u otro— sabía muy bien que existía otra edición más completa de los *Discursos* que la publicada por García Malo en 1811 y reimpresa en México en 1822, y que no tenía dudas de que el autor de *La Política Natural* no era García Malo. Por esta razón únicamente hace referencia al “autor de la política natural”; ¿quién, sino el magistrado anciano o el magistrado inglés?; ¿quién, sino el barón de Holbach, a quien en aquel momento no se conocía como el autor de la *Politique naturelle*? Si el autor de los artículos del diario mexicano tradujo directamente del francés los textos que transcribió estamos, en 1828, ante la presencia en México de una versión original de la *Politique naturelle* y, por lo mismo, ante el conocimiento por parte de algunos pensadores mexicanos de las ideas completas del Barón de Holbach. O bien ante el conocimiento directo del *extracto* de Condorcet. No creemos que el autor de los artículos aparecidos en el *Aguila Mejicana* usase una traducción castellana de la *Politique naturelle* anterior a 1828.^{110bis} Hasta donde hemos investigado aún no se ha traducido al castellano una versión completa de la misma;¹¹¹ ¿para qué hacerla si resultaba evidente en aquellos años del siglo XIX que las obras de García Malo y de Pacheco y Bermúdez eran versiones expurgadas del libro del “magistrado anciano”? La Enciclopedia Espasa menciona que las traducciones de las obras de Holbach circularon durante el primer tercio del siglo XIX con bastante profusión en España, pero ni siquiera menciona la *Politique naturelle*.¹¹² Ahora sabemos que la traducción expurgada de esta obra

^{110 bis} Salvo, claro está, la de Santiago.

¹¹¹ En los catálogos de las bibliotecas y en los repertorios bibliográficos que hemos revisado no aparece ninguna versión castellana de la *Politique naturelle*, en cambio sí aparecen las versiones que hemos mencionado de *La Política Natural*.

¹¹² “En España fueron vulgarizadas las obras de Holbach a principios del siglo XIX. Durante el primer tercio circularon con bastante profusión sus traducciones, y lo que parece más extraño, fueron recomendadas algunas como libros de texto. Se imprimieron los *Elementos de la Moral Universal ó Catecismo de la naturaleza* (Madrid, 1820), *La Moral Universal*, de la cual hay traducción de Manuel Díaz Moreno (1820-41), editada en Madrid, Zaragoza y Barcelona, y de Mariano Lucas Garrido (1820-37) en Valladolid y Madrid; *El buen sentido, ó sea las ideas naturales opuestas á las sobrenaturales* (París, 1834); *Dios y los hombres, Teología pero razonable*, en Madrid, etc. Recientemente se han traducido de Holbach *Del Amor conyugal* (Barcelona, 1915) y *Del placer, de la fatalidad y de la muerte* (Barcelona, 1924)”. *Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana* Bilbao-Madrid-Barcelona Espasa-Calpe, tomo XXVIII, 1a. parte, p. 123.

fue la primera, la más difundida, y por lo tanto la más influyente en España y en México de las obras que escribió el Barón de Holbach.¹¹³

Nueva Edición Mexicana

La Dirección General de Publicaciones y la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México editaron —también en octubre— en 1978 una “segunda” edición mexicana del *Discurso sobre los Verdaderos principios del Gobierno*. Esta edición no se explica claramente e incurre en el grave error de atribuir la obra a Ignacio García Malo, sin hacer la correcta salvedad que las ediciones decimonónicas hicieron al respecto. Pero lo realmente extraño es que la edición universitaria no está precedida de ninguna introducción o prólogo que explique al lector de nuestros días el por qué de la publicación, ni dé algún dato acerca del supuesto autor. Sólo menciona que se trata de una segunda edición y afirma que la primera fue de 1822; ambas afirmaciones falsas como hemos podido comprobar. No se trata de una edición facsimilar, aunque sigue fielmente a la primera edición mexicana; *La Oda a España* de Quintana, la *Dedicatoria* de I.G.M., la *Advertencia del Editor*, y el capitulado de *La Política Natural* se incluyen, sin transcribir la *Nota* final de la edición mallorquina. Sorprende en verdad la falta de una explicación que justifique la impresión de la obra 155 años después de su última publicación en México, y más aún cuando vemos que se tiraron 2000 ejemplares. En nuestra investigación dentro de la Universidad Nacional nadie pudo explicarnos las razones que motivaron la impresión del libro ni llevarnos a la persona que tuvo la iniciativa de publicarlo, por lo que se debe atribuir a la Coordinación de Humanidades que, desde 1977, continuó la tradición de publicar dentro de la colección *Nueva Biblioteca Mexicana* las “obras importantes de autores mexicanos, cuya edición no fuera atractiva para los editores comerciales”.¹¹⁴ En el plan de la Coordinación se anunció la publicación de los “Clásicos de nuestro derecho público del siglo XIX cuyas ediciones se encuentran agotadas; que son muy difíciles de obtener e incluso de consultar, y que tienen interés para los estudiosos del derecho mexicano”,¹¹⁵ como lo serían las *Lecciones de Derecho Administrativo* de Teodosio Lares, los *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano* de Mariano Coronado, el *Derecho Constitucional* de Ramón Rodríguez, etc.¹¹⁶ No pertenece la edición

¹¹³ Inclusive parece que precede a la primera traducción castellana de la obra considerada más importante escrita por el Barón, su *Système de la nature* no fue traducido sino hasta 1822, en París, *Vid. Sistema de la Naturaleza ó de las Leyes del Mundo Físico y del Mundo Moral*, por el Barón de Holbach; con notas y correcciones por Diderot, traducido por F.A.F. Masson e Hijo, 1822, 4 vols. (Se halla en la biblioteca del Colegio de México). *La Moral universal* fue traducida en 1812 por D.M.D.M. Madrid, Imprenta de don José Collado, 3 vols. (*Vid. Touchard, op. cit.*, p. 346.)

¹¹⁴ Jorge Carpizo, *Presentación a: Miguel Mejía, Errores Constitucionales*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1977, p. v.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Ya publicados por la UNAM.

del García Malo a este plan editorial, ni a la *Nueva Biblioteca Mexicana*, tampoco es un clásico mexicano, ni esta precedida de un prólogo en donde se comenten "brevemente los puntos sobresalientes de la misma, así como aspectos que aun en nuestros días tienen actualidad",¹¹⁷ pero de cualquier forma debe reconocerse que obedece y cumple de alguna forma los propósitos de la Coordinación de Humanidades y contribuye al conocimiento de la literatura jurídico-política que salió de las prensas nacionales durante el siglo XIX y que influyó en la formación jurídica de los principales publicistas mexicanos de aquel siglo.¹¹⁸

Conclusión

La obra dada a luz por Ignacio García Malo llega al mexicano del último cuarto del siglo XX inesperadamente y sin una explicación suficiente, para recordarnos, aunque sea en una forma matizada, expurgada y sin su fuerza radical, el pensamiento de uno de los más extremistas autores del "Siglo de las Luces". Sus ideas no eran desconocidas del todo para el mexicano de los primeros años del XIX, aunque la paternidad de ellas no estuviese muy clara. El nombre y la influencia de su autor no se ha fijado en la historiografía mexicana, muy ocupada en determinar la trayectoria de otros pensadores de aquel Siglo, al parecer más importantes. Holbach también lo fue, quizá más de lo que a primera vista pudiera parecernos. Su forma extrema de pensar fue rechazada desde un principio, pero esto mismo permitió que las ideas conservadas por sus expurgadores circularan fácilmente entre los mexicanos instruidos de aquellos convulsos años de nuestro nacimiento como país independiente. La versión francesa del libro del Barón no se prohibió y sin embargo su ateísmo no llegó a nosotros; en cambio, sus ideas políticas sí se infiltraron en nuestro país no obstante el aparato inquisitorial —que inclusive autorizó su conocimiento a los que tenían licencia para leer libros prohibidos—. Esta fue la paradoja de *La Política Natural*, su propio "veneno" la inmunizó y le permitió llegar hasta nosotros. Esta es su suerte.

¹¹⁷ Carpizo, *loc. cit.*

¹¹⁸ La labor emprendida por el Dr. Jorge Carpizo al editar los clásicos mexicanos del Derecho Público, continúa en nuestros días desde el Instituto de Investigaciones Jurídicas, ampliándose a la reimpresión de los principales textos jurídicos mexicanos del siglo XIX, *Vid.* Ma. del Refugio González, *Introducción* a Juan N. Rodríguez de San Miguel: *Pandectas Hispano-mexicanas*. 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, t. I, pp. IX-X. Esta misma labor editorial es imitada ahora por la Editorial Porrúa, S. A., que en 1980 imprimió una tercera edición facsimilar de los *Estudios del Derecho Constitucional Patrio* de José Ma. Lozano, y anunció que con ese libro "y otros de la misma índole en preparación... tratará de proporcionar a los estudiantes y abogados en general, la posibilidad de hacer el estudio de las obras agotadas o muy escasas de la bibliografía jurídica mexicana del siglo XIX, y que son antecedentes valiosos de las obras contemporáneas de las mismas materias..." *Vid. Boletín Bibliográfico Mexicano*, México, Librería de Porrúa Hnos. y Cía., mayo-junio de 1980, p. 21.

LEGISLACIÓN MEXICANA RELACIONADA CON EL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE COINVERSIÓN

CARLOS AROCHA MORTON

1. Mecanismos de coinversión vía fideicomisos

El instrumento jurídico que se ha considerado idóneo en México para permitir inversiones conjuntas de bancos de fomento mexicanos, en asociación con bancos privados o paraestatales del extranjero, ha sido el fideicomiso.

El nombre de fideicomiso, aceptado en México como el que tradicionalmente se ha dado en nuestra lengua a la institución anglosajona, no significa de ninguna manera lo que por él se ha entendido en el derecho antiguo, pues el fideicomiso mexicano es, en realidad, una institución distinta de todas las anteriores y muy particularmente del fideicomiso en el derecho romano. La reglamentación sancionada en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, como una operación de crédito, y las distintas reglas que se encuentran en la Ley General de Instituciones de Crédito sobre fideicomiso, constituyen, en el fondo, una adaptación de las prácticas anglosajonas, pero con las modificaciones adecuadas para su adaptación a las demás disposiciones de nuestro derecho y muy particularmente de la Legislación Bancaria, a fin de que haya unidad en el sistema y se eviten discordancias o conflictos entre unas y otras instituciones jurídicas.

La definición de Azevedo:¹ dice:

"Fideicomiso é o instituto jurídico em virtude do qual se adquire propriedade com a inerente obrigação de conservar o recebido e, por morte, depois de certo tempo ou sob determinada condição, transmitir a outra pessoa, física ou jurídica."

Esta definición nada tiene que ver con la contenida en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, que dice:

"Artículo 346.—En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria."

Como se ve, la definición de nuestra ley es mucho más semejante al trust del derecho anglosajón, que como se sabe puede utilizarse para alcanzar cua-

¹ O Fideicomisso no Direito Pátrio, p. 20.

lesquiera finalidades que sean lícitas, no contraviniendo disposiciones de orden público.

Los rasgos determinantes del fideicomiso mexicano son la afectación de ciertos bienes a un fin lícito determinado; la circunstancia de que ese fin lícito determinado únicamente pueda realizarlo una institución de crédito autorizada para hacer operaciones fiduciarias y que sólo pueda ejercerse respecto de los bienes fideicometidos, los derechos y acciones que a dicho fin se refieran, no requiriendo más formalidades que las que el derecho común establece para la transmisión de bienes y derechos. El fideicomiso es válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, que pueden serlo todas las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

Una de las características más importantes del fideicomiso mexicano es la orientación de los bienes fideicometidos a la consecución del fin del fideicomiso, de tal manera que las instituciones fiduciarias no pueden realizar, respecto de dichos bienes, otros actos que no sean los necesarios para conseguir el fin para el que fueron entregados en fideicomiso, en la inteligencia de que pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos salvo los que, legalmente, sean rigurosamente personales de su titular.

"Los bienes que se den en fideicomiso dice la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito —se considerarán afectos al fin al que se destinan, y en consecuencia, sólo podrán ejercitarse, respecto a ellos, los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo, o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros." (Art. 351).

Completa la disposición legal transcrita, la Ley General de Instituciones de Crédito, que al reglamentar las operaciones que pueden practicar las instituciones fiduciarias, somete a éstas a la regla de que "*cuando se trate de operaciones de fideicomiso por las que la institución ejercite como titular derechos que le han sido transferidos con encargo de realizar un determinado fin*" (y no puede ser de otro modo según se acaba de ver), el importe de las responsabilidades contraídas no puede exceder de 30 veces el capital pagado y reservas de capital, porcentaje que puede ser modificado mediante disposiciones de carácter general por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente al Banco de México (Art. 45, fracción II, inciso c), de la Ley General de Instituciones de Crédito).

Pero además, deben tenerse muy presentes las fracciones XI y XII del artículo mencionado, porque en ellas se establece que la fiduciaria tendrá las facultades que se hayan consignado conforme a la Ley en el "*acto constitutivo del fideicomiso*" (que no puede ser otra cosa que un contrato), y además regulan las responsabilidades de la institución fiduciaria, de carácter civil, que incluye su capital, reservas y utilidades por distribuir, por los daños y perjuicios "que se causen por la falta de cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso... por la malversación de los bienes dados en

fideicomiso o de sus frutos o productos, o por los demás hechos que *impliquen culpa* en el cumplimiento de los *cometidos* aceptados por ella", sin perjuicio de las responsabilidades penales de los delegados fiduciarios y demás funcionarios que ejecuten los actos u omisiones de que nazca la responsabilidad.

Como dice el Maestro Batiza "puede afirmarse que la única razón de ser de las facultades que corresponden al fiduciario consiste en hacerle posible el cumplimiento de su obligación fundamental que es la realización del fin del fideicomiso que se le encomienda".

Es muy importante contemplar la liberación de las responsabilidades de la fiduciaria cuando obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos de los Comités Técnicos o de Distribución de Fondos, que son unos singulares organismos en nuestro Derecho, muy parecidos a los Consejos de Administración, que parecen reconocer su origen en los trust committee del Derecho Norteamericano, cuya misión consiste en ordenar las inversiones y regular la venta de los trust, sin eliminar según dice Batiza, "la responsabilidad de la institución". La creación de los Comités Técnicos procede del Artículo 45, fracción IV, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones de Crédito que dispone que en el contrato de fideicomiso o en sus reformas, que requerirán el consentimiento del fideicomisario, si lo hubiere, "podrán los fideicomitentes prever la formación de un Comité Técnico o de Distribución de Fondos, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades".

Como se ve, la determinación de las facultades del Comité Técnico, de las normas que regirán su funcionamiento y la forma de composición del propio Comité, queda al arbitrio de quienes entreguen los bienes en fideicomiso, y en el caso de los Fondos de Coinversión, en los que la aportación de recursos es en proporción del 60% por parte de Nacional Financiera, S. A. y del 40% por parte del Banco o de la institución financiera extranjera, la formación del Comité Técnico ha sido de 5 miembros titulares y sus suplentes, 2 representando a Nacional Financiera, 2 al Banco o a la institución extranjera, y 1 a la fiduciaria. Las facultades y funciones del Comité Técnico y las reglas de operación, aparecen en los anexos de este informe, en los que se presentan un modelo de contrato de fideicomiso y un proyecto uniforme de reglas de operación.

Hasta la fecha se han suscrito 10 contratos de fideicomiso con otros bancos extranjeros de primera línea en el ámbito internacional y dentro de sus propios países, a saber: COFRAMEX con la Société Générale de Francia; ITALMEX con la Banca Commerciale Italiana; BRINMEX con Grindlay Brandts, Ltd. de la Gran Bretaña; INGERMEX en el que participan la Sociedad Germánica para el Desarrollo y el Banco Germánico-Sudamericano; HISPAMEX al que se ha asociado el Banco Hispano Americano; NIPOMEX con la participación del Industrial Bank of Japan; FOMECA con el Bank of Montreal; SUIZAMEX con el Handelsbank N. W.; NORMEX con el Den Norske Creditbank de Noruega; con Israel, con el Bank Hapoalin.

Por su parte, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ha consi-

derado como mexicanas las inversiones que realicen los Fondos de Coinversión.

No parece ocioso insistir en la comparación entre el trust, el fideicomiso mexicano y el fideicomiso antiguo o sustitución fideicomisaria, en vista de la terminología empleada con acepción diversa, en disposiciones legales de Argentina, Bolivia y México.

El trust, cuya difusión en la esfera bancaria de los Estados Unidos influyó notablemente en el fideicomiso mexicano, ha sido definido "como una obligación de equidad, por el cual una persona llamada trustee, debe usar una propiedad sometida a su control (que es llamada trust property) para el beneficio de personas llamadas cestui que trust" (Underhill, citado por Cervantes Ahumada, *Títulos y Operaciones de Crédito*, p. 287). El *Black's Law Dictionary* define al trust, en general, como "un derecho de propiedad, real o personal, que tiene una parte para el beneficio de otra" (p. 1680).

Por su parte, a la sustitución fideicomisaria (o fideicomiso simple) normalmente prohibida, la describe Messineo al estudiar el derecho sucesorio, como la situación que se da "cuando el testador ordena la sustitución fideicomisaria proponiéndose el resultado de impedir la disponibilidad de los bienes hereditarios por parte del instituido, en cuanto, a la muerte del instituido (llamado en tal caso fiduciario o fideicomisario), los mismos deberían ser deferidos a un sustituto determinado, elegido y nombrado por el mismo testador; y, mientras tanto, el instituido debería abstenerse de disponer de ellos" (*Derecho Civil y Comercial*, Tomo VII, p. 122).

En el Derecho mexicano los elementos personales del fideicomiso, fideicomitente, fiduciario y fideicomisario, de ninguna manera pueden equipararse con la terminología empleada por Messineo, pues el fideicomitente es simplemente quien tiene el derecho de disposición de los bienes; el fiduciario, necesariamente una institución de crédito facultada para realizar operaciones fiduciarias, que no se convierte en propietaria de los bienes sino en titular de los derechos necesarios para la consecución del fin del fideicomiso, y fideicomisario la persona o personas que pueden incluso ser indeterminadas, que reciben el provecho que el fideicomiso implica.

En el proyecto de Código de Comercio se llega a definir al fideicomiso del siguiente modo: "por el fideicomiso el fideicomitente transmite la titularidad de un derecho al fiduciario quien queda obligado a utilizarlo para la realización de un fin determinado", y se describe a los bienes de la masa fiduciaria como un patrimonio autónomo afectado al fin del fideicomiso. Esta definición y descripción corresponde a la realidad vigente en México desde 1932, y en nada se parece, como puede advertirse, al fideicomiso clásico o simple que se confunde con la sustitución fideicomisaria también prohibida en el Código Civil. Así, el Artículo 1473 del Código Civil establece: "quedan prohibidas las sustituciones fideicomisarias..." y el 1482 dice: "se consideran fideicomisarias y, en consecuencia prohibidas, las disposiciones que contengan prohibiciones de enajenar, etc."

Como puede advertirse, esta terminología antigua nada tiene que ver con

la recogida y empleada en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y en la de Instituciones de Crédito, ambas del comienzo de la década de los treinta.

Algunas notas complementarias de lo dicho hasta este momento refuerzan las anteriores afirmaciones, por ejemplo, la circunstancia de que el fideicomiso puede ser constituido por acto intervivos o por testamento, la circunstancia que requiera de un contrato para su ejecución, aunque algunos autores opinan que basta la declaración unilateral de voluntad para que quede constituido el fideicomiso. Contrariamente a lo que ocurre en Estados Unidos, en México el fideicomiso es un negocio exclusivamente bancario y también normalmente oneroso, no como ocurre en Inglaterra que generalmente es gratuito. No es en México tampoco un negocio fiduciario, porque el negocio fiduciario está compuesto de dos operaciones que se contraponen, a saber, un contrato real positivo y la obligación de usar los bienes del negocio sólo en determinada forma; en México el fideicomiso es un negocio único que, aun cuando obliga a las instituciones fiduciarias a mantener la reserva, la Ley prohíbe la celebración de fideicomisos secretos, así como de aquellos en los que el beneficio se conceda a diversas personas sucesivamente que deban sustituirse por muerte del anterior, salvo el caso de que la sustitución se realice en favor de personas que estén vivas o concebidas a la muerte del fideicomitente; también están prohibidos los fideicomisos cuya duración sea mayor de 30 años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia, pudiendo constituirse, sin embargo, por un plazo mayor, cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro.

Los fideicomisos se extinguen por la realización del fin para el cual fueron constituidos; por hacerse éste imposible; por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependan, o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso, o dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución; también se extinguen por haberse cumplido la condición resolutoria a que hubiesen quedado sujetos, o por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario, o por revocación hecha por el fideicomitente, cuando así se haya pactado, o por último, cuando no fuere posible lograr que una institución fiduciaria lo desempeñe.

Cabe consignar que 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.

Por lo que toca a la formalidad del fideicomiso, la Ley exige siempre que conste por escrito y se ajuste 'a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso" (Artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

Además de los derechos que se le conceden al fideicomisario por virtud del contrato de fideicomiso, tiene el derecho de exigir su cumplimiento a la insti-

tución fiduciaria, el de atacar la validez de los actos que cometa el Banco en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por contrato o por Ley le correspondan y además, tiene el derecho de reivindicar los bienes que a consecuencia de tales actos salgan de la masa fiduciaria.

Por cuanto a las fiduciarias, son nulos los fideicomisos que se constituyan en su favor, y tienen todos los derechos que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, estando obligadas a cumplir el encargo fiduciario conforme al acto constitutivo del fideicomiso y no pueden excusarse ni renunciar a su encargo sino por causas graves según resolución judicial, debiendo obrar siempre "como buen padre de familia" (Artículo 356), siendo responsables los bancos fiduciarios por las pérdidas o menoscabos que sufran los bienes fideicometidos por su culpa. Las instituciones fiduciarias desempeñan su cometido por medio de funcionarios designados especialmente al efecto, de cuyos actos responde directamente la institución, funcionarios que en la práctica ha venido denominándoseles Delegados Fiduciarios, cuyo nombramiento puede ser vetado por la Comisión Nacional Bancaria, la cual también podrá acordar que se proceda a su remoción. Estos funcionarios gozan de las más amplias facultades legales para el desempeño de los fideicomisos.

NOTAS PARA UN DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL

(Segunda Parte)

ELISUR ARTEAGA NAVA

COMPETENCIA GENERAL DE LOS PODERES ESTATALES

La competencia de los poderes locales se funda originalmente en la constitución general de la república; en forma derivada en la constitución y leyes ordinarias locales; puede estar referida principalmente a tres niveles: supranacional, nacional, con efectos locales; y meramente locales; esta última competencia encuentra su fundamento principalmente en las leyes estatales; aquellas sólo en la constitución general.¹

I. Competencia de los poderes estatales en el orden supranacional

Se circunscribe a la intervención que la constitución instituye en forma exclusiva a favor y a cargo de las legislaturas de los estados de iniciar, ante el congreso de la unión, y aprobar en segunda instancia, reformas a la constitución.² Por lo que toca al caso de formación de nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes, hay, por lo que toca a los presuntos estados afectados, una intervención adicional: mediante informes consentir o no la formación de una nueva entidad.³

A los órganos que intervienen en la iniciativa, discusión y aprobación de una reforma constitucional se les ha considerado que integran un órgano autónomo y diferente de sus componentes; don Emilio Rabasa lo llamó poder supremo nacional;⁴ don Felipe Tena Ramírez lo ha denominado: poder constituyente permanente.⁵ La forma desarticulada e inconexa como actúan el congreso de la unión y las legislaturas de los estados al realizar su función reformadora niegan validez a la idea orgánica que prevalece. Si bien por lo que toca a las cámaras que integran el congreso de la unión actúan de tal forma que ciertamente existe unidad, continuidad, complementación, coordinación, colaboración, con vista a lo dispuesto por el artículo 72 constitucio-

¹ Karl Loewenstein, Teoría de la constitución, Editorial Ariel, Barcelona, 1979, p. 354. Loretta Ortiz Ahlf, Reflexiones sobre la estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano a la luz de la constitución, Tesis profesional, Escuela Libre de Derecho, 1978, p. 28.

² Artículo 135.

³ Artículo 73 fracción III.

⁴ Emilio Rabasa, La constitución y la dictadura, Revista de Revistas, 1912, p. 316.

⁵ Felipe Tena Ramírez, Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, Decimaséptima edición, 1980, p. 45.

nal, la ley orgánica y reglamento del mismo congreso; no se puede decir lo mismo por lo que toca a las legislaturas de los estados. Si bien estas cuentan con el derecho de iniciativa, no pueden hacerse oír oficialmente en ambas cámaras como lo pueden hacer los diputados, senadores e, incluso, el presidente de la república.⁶ Por otra parte, cuando el congreso consulta a los estados para que aprueben o no un proyecto de reformas, se limita a enviarles el texto del proyecto, más no la iniciativa, la exposición de motivos, el texto de las discusiones que a nivel de comisiones y cámaras se sostuvieron; éste material es el que da razón de ser a una iniciativa y funda un voto; las legislaturas estatales actúan ciegamente al ejercitar tan delicada función. Debe tomarse en cuenta, además, que el cómputo se hace cuando se cuenta con el número de votos aprobatorios suficiente, sin esperar el voto de las restantes legislaturas.

Un cuerpo colegiado que cuenta con tan reducidos elementos de juicio y posibilidades de intervención y de hacerse oír, difícilmente se puede decir que técnica y realmente forme parte de un todo.

Podría ser subsanado tal inconveniente incluyendo en la ley orgánica del congreso, en el capítulo dedicado a su actuación en los términos del artículo 135, normas que regulen la provisión a los estados del material íntegro para que estén en posibilidad de emitir un juicio fundado. Mientras ello no se hace, los estados, en uso de su derecho de información, como partes del órgano, pueden requerir cuanta información les sea necesaria y el congreso estar obligado a proporcionarla. Para el caso de existir un plazo para que las legislaturas den su voto, éste no puede comenzar a contar en perjuicio de la que hubiere solicitado informes complementarios, mientras éstos no estén en su poder; por lo mismo no habría lugar a exigir responsabilidad oficial.⁷

II. Distribución de competencias entre federación y estados

Por virtud de la forma federal de gobierno, coexisten dos fuentes de jurisdicción: la federal y las locales; para evitar invasiones mutuas la constitución define el campo de acción de ambas; la regla general se encuentra en el artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." La regla, por razón del contexto constitucional, es susceptible de ser afinada e integrada mediante una interpretación exhaustiva.

1) Facultades implícitas

La constitución, artículo 124, parte del supuesto teórico de que las facultades de los poderes federales son enumeradas; sólo pueden actuar en aquello

⁶ Artículos 71 fracciones I y II, y 93.

⁷ Manuel Herrera y Lasso. Estudios Constitucionales. Editoriales Jus, S. A., México, 1964, p. 257. Artículo 108.

que les ha sido delegado expresamente. No obstante lo anterior, la doctrina extranjera y nacional, ha reconocido la existencia de las facultades conocidas como implícitas.

Madison, en El Federalista, reconoce: "Pocas partes de la Constitución han sido atacadas con más intemperancia que ésta; y, sin embargo, después de examinarla imparcialmente, ninguna parte resulta más completamente invulnerable que ella. Sin la esencia de este poder, toda la constitución sería muerta."⁸ "Ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios; donde quiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla."⁹

La suprema corte de los Estados Unidos, por voz de su presidente, por su parte, resolvió: "Si alguna proposición puede obtener el asentimiento unánime es de esperar que sea ésta: el gobierno de la Unión, aunque limitado en sus poderes, es supremo dentro de su esfera de acción. Es ésta una consecuencia lógica de su naturaleza. Es el gobierno de todos; sus poderes están delegados por todos; representa a todos, y actúa para todos. Si bien cualquier estado quiere controlar sus operaciones, ningún estado quiere que otros lo controlen. La nación, en aquellos asuntos sobre los cuales puede actuar, debe necesariamente unir sus partes componentes." "Admitimos, como todos deben admitir, que las facultades del gobierno son limitadas, y que esos límites no deben trascender. Pero creemos que la sólida interpretación de la Constitución debe permitir a la legislatura nacional esa discreción, con respecto a los medios por los cuales serán ejecutados los poderes que le confiere, que permitirá a ese cuerpo desempeñar los elevados deberes que le están asignados y en la forma más beneficiosa para el pueblo. Si el fin es legítimo, si está dentro del alcance de la Constitución, entonces todos los medios que son apropiados, que son simplemente adoptados para ese fin, que no están prohibidos, sino que están de acuerdo con la letra y el espíritu de la Constitución, son constitucionales."¹⁰

La doctrina mexicana a partir de don Miguel Lanz Duret,¹¹ confirmada por

⁸ Hamilton A., Madison J. y Jay J. El Federalista. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición, 1957, p. 192.

⁹ Hamilton y otros, *ob. cit.*, p. 193.

¹⁰ Robert E. Cushman. Práctica Constitucional. Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, p. 20 y 25.

¹¹ Miguel Lanz Duret, Norgis Editores, S. A., quinta edición, 1959, p. 165. "En cuanto a la última disposición del artículo 73, concerniente a la facultad conferida al Congreso para dictar las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas sus propias facultades y todas las demás conferidas a los Poderes de la Unión, es de una importancia tan grande que debe decirse que en ella está contenida la doctrina de los poderes implícitos de los órganos federales, pues el Congreso, por interpretaciones regionales dentro del espíritu y ajustándose al texto de la misma Constitución, está capacitado para dar a sus propias facultades y aun a las del Ejecutivo y Judicial, por medio de leyes, toda la amplitud indispensable para al eficacia de aquéllas, sin que esto quiera decir que pueda crear nuevas atribuciones, o aplicar las que tiene a casos no previstos por la Constitución. Se trata de que

la innegable autoridad de don Felipe Tena Ramírez,¹² sin opinión en contrario, ha aceptado la existencia en la constitución y en la práctica de las facultades implícitas; Lanz Duret llega a afirmar que los textos norteamericano y mexicano son exactamente iguales. Un examen minucioso y exhaustivo de los textos constitucionales pudieran inducir a no aceptar el consenso general que sobre este particular existe.

En el siglo pasado don Mariano Coronado, con vista al artículo 117 de la constitución de 57, similar al actual 124, sostenía: "Y nótese que las facultades de la federación son expresas, es decir, clara y terminantemente por el Código fundamental, de suerte que no pueden ampliarse ni deducirse otras de las concedidas, ni aumentarse aplicando la teoría de los poderes implícitos."¹³ Por su parte don Emilio Rabasa, en su curso de derecho constitucional en la Escuela Libre de Derecho, afirmaba: "En México nunca se ha discutido sobre la legitimidad de las facultades implícitas, pero como doctrina, es necesario conocerla porque tiene mucha aplicación en el estudio de la constitución."¹⁴

En los Estados Unidos si bien las facultades implícitas tuvieron un fundamento y un inicio discutible, la doctrina y una práctica de vieja data y constantemente repetida la han confirmado y hecho imprescindible. El texto que la funda dice: "El Congreso tendrá facultad: ... Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios." El contexto, el artículo 10 de enmiendas, por su parte dice: "Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo."¹⁵

Al comentar Madison esta materia afirmó: "La convención podía haber seguido respecto a este punto otros cuatro métodos. Podía haber copiado el artículo segundo de la Confederación existente, con lo que se habría prohibido el ejercicio de cualquier poder no delegado expresamente."¹⁶

El artículo segundo de la Confederación al que hacía referencia Madison dice: "Cada Estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como

el Poder Legislativo, sin salirse de su campo de acción estrictamente constitucional, emplee los medios necesarios y propios para hacer efectivas las facultades de todos los Poderes de la Unión, y esta prerrogativa del Congreso es de tanta trascendencia que, tanto en los Estados Unidos, donde existe una disposición exactamente igual a la nuestra, como en México, donde el desenvolvimiento constitucional a este respecto ha sido paralelo, ha servido para ensanchar la competencia estatal de la Federación con menoscabo de la autonomía de los Estados extendiendo por medio de las facultades implícitas las funciones de los órganos federales, cosa que no es permitida a las Legislaturas locales en beneficio de los Poderes del Estado y en detrimento de la Federación."

¹² Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 115.

¹³ Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 1899, Segunda edición, p. 188.

¹⁴ Emilio Rabasa, *Antología de Emilio Rabasa*, Tomo II, Ediciones Oasis, S. A., 1969, p. 511.

¹⁵ Artículo I sección VIII último párrafo.

¹⁶ *El Federalista*, p. 192.

todo su poder, jurisdicción y derecho no delegado *expresamente* por esta Confederación a los Estados Unidos cuando actúen por medio de su Congreso."

En México, desde 1857, se adoptó la fórmula de la Confederación, la que establece con exactitud el campo de acción de los poderes centrales; la que prohíbe el ejercicio de cualquier poder no delegado expresamente. En efecto el artículo 124 dispone: "Las facultades que no están *expresamente* concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." Cuando se tienen facultades rigurosamente enumeradas no se tienen facultades implícitas. El problema se complica con la existencia de la fracción XXX del artículo 73; es evidente que los dos textos son contradictorios. Es preciso intentar conciliarlos. Toda interpretación debe partir del supuesto del que parte la constitución: que estados libres y soberanos formaron una federación y otorgaron a ésta ciertas facultades expresas reservándose las restantes. Por otra parte debe tomarse en cuenta que, como decía Marshall en *McCulloch vs. Maryland*: "Si alguna proposición puede obtener el asentimiento unánime es de esperar que sea ésta: el gobierno de la Unión, aunque limitado en sus poderes, es supremo dentro de su esfera de acción. Es ésta una consecuencia lógica de su naturaleza. Es el gobierno de todos; sus poderes están delegados por todos; representa a todos, y actúa para todos. Si bien cualquier estado quiere controlar sus operaciones, ningún estado quiere que otros lo controlen. La nación, en aquellos asuntos sobre los cuales puede actuar, debe necesariamente unir sus partes componentes."¹⁷

Es obvio que todo poder requiere de facultades implícitas para poder actuar, difícilmente una facultad explícita por sí es exhaustiva y total; no toda actuación implícita es en detrimento del campo de acción de los estados; la que no lo es difícilmente puede ser cuestionada; cuando se legisla en algo relacionado con los estados es de suponerse que no opera la implícitez.¹⁸

Con un texto, como el norteamericano, que aunque menos limitante que el mexicano, ha dado lugar a que con vista al término necesario se intente circunscribir la actuación de los poderes centrales, ya que, a decir de Jefferson, la cláusula "dotaba al Gobierno Nacional sólo con aquellos poderes absolutamente necesarios para el ejercicio de sus poderes enumerados".¹⁹

No procede otra interpretación frente a un texto más estricto y terminante: que los poderes federales sólo gozan de aquellos poderes absoluta y exactamente necesarios para ejercitar sus facultades explícitas; en caso de duda es de suponerse que no gozan de implícitas. Se impone ser mezquino y lento en esta materia, no espléndido y ligero.

¹⁷ Robert E. Cushman, *Práctica constitucional*, p. 20.

¹⁸ Francisco Jorge Gaxiola, *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, Librería de Manuel Porrúa, S. A., 1956, p. 81. "En virtud de esta disposición, el Congreso queda facultado, no para crearse nuevas atribuciones o para aplicar las que tiene a casos no previstos por la Constitución, sino para dar a sus propias facultades, por medio de leyes, los medios de llevarlas a cabo, con toda amplitud indispensable a su eficacia, siempre y cuando no se trate de un nuevo poder sustantivo e independiente, sino que se limite a realizar una facultad expresamente concedida."

¹⁹ Bernard Schwartz, *Los poderes del gobierno*, UNAM, 1966, vol. I, p. 124.

La suprema corte de justicia, según cita de don Felipe Tena Ramírez, ha resuelto: "El Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que rige la estructura y funcionamiento del propio Poder para que el mismo pueda ejercer de modo efectivo las facultades que le otorga la Constitución General de la República, e introdujo en dicha ley las disposiciones que atribuyen a los tribunales de los Estados la función de órganos auxiliares de los federales, por estimar que sin el auxilio de la justicia común, la administración de la justicia federal se vería en muchos casos retardada y entorpecida. Tal es la razón en que se inspiran dichas disposiciones, cuya constitucionalidad, por ende, no puede desconocerse, ya que si el Congreso de la Unión las consideró necesarias para hacer efectivas las facultades constitucionales del Poder Judicial de la Federación, se sigue de ello que fueron expedidas en uso de las facultades implícitas que a aquél concede la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Fundamental."²⁰

En la constitución norteamericana existen tres aciertos que no acogió la mexicana; aparte de no haber agregado el término "expresamente", el haber agregado que no se prohíban a los estados, limitación que no existe en el sistema mexicano, no obstante a que existen prohibiciones absolutas y relativas; y, un último acierto, en la fórmula norteamericana se previó que una facultad no concedida a los Estados Unidos quedan reservadas a los estados o al pueblo; el constituyente mexicano se limitó a afirmar a los estados, lo que es inexacto.

2) Jurisdicción dual

Por otra parte, una conclusión lógica que deriva del artículo 124, es la de que si una facultad ha sido atribuida a la federación, necesariamente la tienen prohibida los locales. Este principio es válido en términos generales, excepto en el caso de la jurisdicción dual o facultades concidentes,²¹ en este caso, por excepción, una facultad puede ser ejercida indistintamente y en forma válida, por los poderes federales y local sin que exista invasión de jurisdicciones.²² Como excepción, sólo puede darse si existe texto expreso, su aplicación debe ser restricta y no susceptible de ser ampliada.²³

3) Facultades concurrentes

La constitución parte del supuesto de que estados preexistentes, al reunirse en una federación, atribuyeron al gobierno central un cúmulo de facultades más o menos determinadas, para que las ejercitara reservándose las no atri-

²⁰ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 119.

²¹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 122 y 123.

²² Artículo 103 fracciones II y III.

²³ Ver adelante d), 2, 6).

buidas. Esto significa que una facultad concedida a los poderes del centro la tienen prohibidas las autoridades de los estados; ésta regla es válida en términos generales, salvo el caso de las facultades conocidas como concurrentes, que dispone que una facultad que corresponde a los poderes centrales puede ser ejercitada válidamente por los poderes de los estados, mientras tanto aquellos no la ejerciten. La razón de ello se encuentra en que los estados, al renunciar en favor de los poderes centrales, a un cúmulo de facultades, lo hicieron con el fin de que éstos las ejercitaran en beneficio de los habitantes del país, pero cuando, por alguna razón, esto no es así, lo estados, en uso de un derecho residual, lo pueden hacer válidamente; cesará su actuación en tal materia en el momento en que la federación la ejercite. Se dan para evitar un vacío legislativo, para satisfacer una necesidad real o hacer frente a una emergencia.

Son aplicables, en términos generales, los requerimientos de que en Estados Unidos, han regulado el ejercicio de dichas facultades: que no sea una materia que amerite reglamentación general, que no esté prohibida a los poderes de los estados y que no esté atribuida en forma exclusiva o privativa a los poderes federales (29, 74, 76); con vista al sistema jurídico nacional se debe exigir, además, que la prohibición debe ser absoluta (art. 118); que los estados no pueden, con el pretexto de facultades concurrentes, ejercitar facultades conferidas a los poderes federales, que aunque no sean generales; se relacionen con la estructura orgánica federal; así un estado, en uso de tales facultades, no puede dar una ley reglamentaria de las fracciones V y VI del artículo 76 o ley orgánica de los artículos 108 a 111 constitucionales.

La vigencia de los derechos que nacen en virtud de la actuación de los poderes locales en este supuesto no debe exceder a la vigencia de la ley, como ésta no se puede determinar con fecha exacta de antemano, en la ley o acto debe precisarse que cesará al momento en que entre en vigor la actuación del gobierno federal en la materia: no obstante lo anterior los hechos consumados bajo la vigencia de la actuación estatal son válidos y obligatorios sin que la actuación federal pueda tener efectos retroactivos. La federación, al tener conocimiento de la existencia de actos ejercidos en uso de facultades concurrentes, debe consagrar en las disposiciones transitorias lo relativo a los principios necesarios para dar valor a lo actuado en el estado durante la vigencia de las facultades concurrentes.

Cuando un estado hace uso de facultades concurrentes debe hacerlo saber así en la ley o decreto que expida a fin de que los particulares tengan conciencia del tipo de derechos que pudieran asistirles y no pretender adquirir derechos bajo su vigencia que excedan de la vigencia de la actuación estatal; esto en vista a preservar el principio de seguridad y certeza jurídica. No es necesario insistir que la actuación estatal en este campo se limita a su territorio.

En teoría las facultades concurrentes las pueden ejercitar todos los poderes del estado, incluso las autoridades municipales; así por ejemplo, un congreso local puede, en uso de facultades concurrentes, expedir para su territorio una ley que organice y discipline la guardia nacional del estado; lo que es más,

una vez organizada y levantada, no obstante no existir a nivel federal una reglamentación al respecto, no existe impedimento constitucional para que el presidente de la república puede disponer de ella dentro y fuera de los límites del estado (arts. 76 IV y 89 VII).

Por lo que toca al ejecutivo local existe en la constitución del estado de Hidalgo la posibilidad de que adopte las medidas que crea convenientes, de carácter urgente, para impedir o remediar el desarrollo de epidemias, epizootias de carácter grave o inundaciones o cualquier otra calamidad pública en tanto intervienen las autoridades federales (Art. 53 frac. XXVIII). Una vez que las autoridades centrales intervienen en uso de las facultades que les corresponden (art. 29. 73 XVI), cesa la actividad autónoma estatal y se limitará a colaborar.

Teóricamente los poderes estatales: legislativo, ejecutivo y autoridades municipales, en los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora pueden, sin consentimiento del congreso de la unión y haciendo uso de una facultad que le corresponde a éste y al presidente de la república (73 XII y 89 VIII), hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, estando obligados a dar cuenta inmediata al presidente de la república. Lo actuado para repeler es válido y los ciudadanos y elementos oficiales del estado están obligados a obedecer las órdenes de las autoridades del estado (art. 118 III). El supuesto aquí examinado tuvo justificación en el siglo pasado, cuando las comunicaciones eran extremadamente difíciles y lentas, no tiene explicación en la actualidad en que el ejército federal tiene materialmente cubierto con sus elementos todo el territorio nacional.²⁴

4) Inhibiciones

Podría pensarse que con excepción de las limitaciones y excepciones que se han precisado, los estados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 124, podrían actuar en el campo restante, esto no es así.

Don Manuel Herrera y Lasso fue quien primeramente hizo referencia a las inhibiciones; las enumeró sistemáticamente; encontró que son diez y las definió como "como atemperaciones al arbitrio del constituyente y legislador ordinario local limitándolos con reglas de maximum y minimum que no implican negación total".²⁵ El Maestro simplemente enunció la institución y enumeró los casos; si bien él hace referencia a las inhibiciones existentes en el artículo 115, de su pensamiento escrito no se desprende ni que haya estimado que existieran otras más en el resto de la constitución ni que la existencia de éstas se circunscribiera a tal artículo.

La constitución permite suponer que existen muchas otras inhibiciones a lo largo de ella, algunas ya existían en vida del Maestro, otras se han introducido a la constitución por virtud de reformas hechas con posterioridad a

²⁴ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 170 y 171.

²⁵ Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, pág. 170 y 171.

la publicación de sus Estudios Constitucionales.²⁶ "La Constitución del Estado y la ley, en su caso, no pueden:

1. Establecer un régimen de gobierno que no sea "republicano, representativo y popular" y no tenga por base "el municipio libre".
2. Estatuir el gobierno municipal en contravención a lo prevenido en las fracciones I, II y III del precepto.
3. Negar al Ejecutivo Federal "el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiere".
4. Sobrepasar la duración de seis años en el desempeño de la gubernatura.
5. Legislar en materia electoral, en contravención de lo que el precepto dispone.
6. Permitir la reelección, en el periodo inmediato, de quien, sin elección popular, haya substituido al Gobernador, a menos de haberlo hecho de modo interino y en un lapso anterior a los dos últimos años del periodo.
7. Aminorar los requisitos de elegibilidad para ser gobernador.
8. Disminuir el número de diputados de las Legislaturas.
9. Permitir la reelección en el periodo inmediato de los diputados propietarios, aunque sólo sea en calidad de suplentes.
10. Permitir la reelección, en calidad de propietarios, de los diputados suplentes que hubieren desempeñado el cargo en el periodo anterior.

En suma, diez inhibiciones: una de maximum —la referente a la duración del cargo de gobernador— y las demás de minimum."

En la primera parte de estas notas,²⁷ se ha intentado realizar un análisis de algunas de las inhibiciones, en esta segunda se pretende adicionar algunos casos más.

a) Artículo 115 fracción III segundo párrafo "El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

A la caída de Victoriano Huerta, los revolucionarios que lo habían derrocado se dividieron en dos bandos principales; por un lado los constitucionales, con el primer jefe Carranza a la cabeza, y, por otro, los villistas y zapatistas; éstos, por virtud de la convención de Aguascalientes, hicieron llegar a la presidencia de la república al general Eulalio Gutiérrez.²⁸

Ante el acoso a la ciudad de México por parte de los zapatistas, Carranza salió de la capital y se instaló en el puerto de Veracruz el 3 de diciembre

²⁶ Estudios constitucionales publicados en 1964.

²⁷ Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, núm. 3.

²⁸ Alfonso Taracena, Venustiano Carranza, Editorial Jus, S. A., 1963, p. 246 y siguientes. Documentos históricos de la revolución mexicana, Fondo de Cultura Económica, Tomo IV, 1963, p. 118 y siguientes. Alfonso Taracena, La verdadera revolución mexicana, Tercera etapa, 1914-1915. Editorial Jus, S. A., 1972, p. 24.

de 1914; este puerto había sido desocupado recientemente por las tropas invasoras norteamericanas.²⁹

El primer jefe Carranza estaba consciente de que su estancia en Veracruz era transitoria; estaba condicionada a los avances villistas y zapatistas y a la defensa que de su administración hiciera el general Obregón. A imitación del presidente Juárez se dio a la tarea de elaborar y expedir leyes y decretos que le permitieran gobernar, realizar reformas económicas y sociales con el ánimo de ganar ventaja a sus enemigos, y procurar un fácil desplazamiento y efectivo control de los lugares en donde se estableciera su administración mientras no se retornaba a la ciudad de México;³⁰ para tal efecto modificó el Plan de Guadalupe; en las adiciones adoptadas ya se preveía la expedición de leyes agrarias, de libertad municipal, otras que garantizaban la aplicación de las leyes de Reforma, la reorganización de la rama judicial federal y estatal, regulaban el petróleo, las minas, antimonopólicas, de relaciones familiares, etcétera.³¹

Con fecha 26 de diciembre de 1914, el primer jefe expidió la ley de autonomía municipal por virtud de la cual, en uso de las facultades de que se encontraba investido, modificó el artículo 109 de la constitución de 1857; a la fórmula original: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular", se agregó: "...teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años".³²

Esta Ley fue uno de los antecedentes de la libertad municipal que actualmente establece el artículo 115; el primer jefe no desaprovechó la oportunidad y, como se ve, incluyó una disposición que le permitiría el mando de la fuerza pública de los municipios donde residiría durante su regreso a la ciudad de México, con base en dicha disposición tuvo bajo su mando las fuerzas públicas de diversas ciudades como Tampico, Saltillo, Monclova, Nuevo Laredo, Matamoros, Monterrey, Querétaro, etcétera.³³

El constituyente de 17 adoptó, sin mayores comentarios y mínimos cambios, la fórmula que permitía a los ejecutivos federal y locales el control de las fuerzas públicas municipales;³⁴ de ella se desprenden dos reglas generales: la

²⁹ Don Emiliano Zapata entró a la ciudad de México el 24 de noviembre de 1914. Ver Enciclopedia de México, tomo 2, p. 386.

³⁰ Don Venustiano Carranza regresó a la ciudad de México el 14 de abril de 1915.

³¹ Documentos históricos, t. iv, p. 107.

³² Documentos históricos, t. iv, p. 119.

³³ Enciclopedia de México, 1977, tomo 2, p. 386.

³⁴ Sesión relativa al 20 de enero de 1917. Los derechos del pueblo mexicano. Manuel Porrúa, S. A., 1978, tomo VIII, p. 311.

primeras que las fuerzas públicas que existen en cada municipio deben depender de las autoridades municipales; y la segunda que el gobernador debe tener el mando de la fuerza pública del lugar en donde reside permanentemente, es decir de la capital del estado.

La norma tiene, además, las siguientes implicaciones:

1. Que las autoridades municipales se ven privadas del mando ordinario de sus fuerzas públicas por el gobernador de su estado por el simple hecho de que dentro de sus inmediaciones se encuentre éste.

2. Que el presidente de la república es el jefe de las fuerzas públicas del Distrito Federal, por ser el asiento permanente de los poderes federales; de la capital y demás municipios de un estado en donde se encuentre transitoriamente. Por razones de seguridad, de jerarquía, importancia y gravedad, el presidente de la república goza de un derecho de exclusividad en el mando en relación con los gobernadores de los estados cuando se hayan ambos en el mismo sitio. El precepto debe ser interpretado en función de prioridades.

La norma tiende a evitar que las fuerzas públicas, o las autoridades municipales, apoyadas por aquellas, atenten contra el presidente de la república y gobernadores de los estados, para lograrlo pone a éstos como sus jefes; ellos disponen de aparato represivo, con exclusión de sus jefes naturales; con lo que están obligados a obedecer so pena de ser acusados por insubordinación u otros graves delitos.

La norma explica el hecho de que sea el presidente de la república quien designa al jefe de la policía preventiva de la ciudad de México.

La fórmula es amplia, no se limita a un cuerpo determinado, habla de fuerza pública, éste puede consistir en policía preventiva, judicial, auxiliar, etcétera.

La disposición limita el campo de acción que tienen los constituyentes locales, si bien se encuadra como una inhibición, implica, al mismo tiempo, una obligación a éstos: al que tengan que adoptar las fórmulas necesarias para hacer efectivo el mandamiento constitucional, sin que en ningún momento, por ignorancia o mala fe, autoridades municipales, pretendan pasarlo por alto.

Al discutirse el artículo 115 salió a colación lo relativo al hecho de que el constituyente de 17 tomó como sinónimos los términos residencia o vecindad, ya que, a decir de don Hilario Medina: "La comisión estima que son de igual valor las palabras residencia o vecindad; ..."³⁵

b) Artículo 56.

De conformidad con la constitución de los Estados Unidos, artículo I sección 3, los senadores eran electos por las legislaturas de cada uno de los

³⁵ Los derechos, t. VIII, p. 362.

estados. A decir de Story, confirmado por El Federalista,³⁶ "Tres proyectos se presentaron sobre este asunto. El primero proponía el nombramiento por la Legislatura de cada Estado; el otro por el pueblo de cada Estado, y el tercero encargaba la elección a la otra rama de la legislatura nacional, ya fuese directamente, ya dentro de cierto número de candidatos. El último proyecto que fue llamado Proyecto de la Virginia, se rechazó prontamente; nueve Estados votaron en contra; hubo división en otro. El segundo proyecto fue aceptado con algún favor, pero al fin triunfó el primero."³⁷

El sistema adoptado finalmente tenía, en opinión de los autores de El Federalista, "...la doble ventaja de favorecer que los nombramientos recaigan en personas escogidas y de hacer que los gobiernos de los Estados colaboren en la formación del gobierno federal de una manera que ha de afirmar la autoridad de aquéllos y es posible que resulte un lazo muy conveniente entre ambos sistemas".³⁸

El procedimiento prescrito para la designación de senadores dio lugar a diferentes dificultades, tal como lo hicieron notar Story y Kent,³⁹ por lo que fue substituido por la enmienda decimaséptima ratificada el 16 de enero de 1919, a partir de esa fecha los senadores son electos por los habitantes de cada uno de los estados.⁴⁰ Si bien en la constitución de 1824 se adoptó el mismo sistema,⁴¹ en 1874, al restablecerse el senado, se dispuso que los miembros de éste serían electos mediante consulta a la ciudadanía indirecta en primer grado;⁴² en esa misma fecha apareció la disposición que faculta a las legislaturas locales a declarar electo a quien hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos y se agregaba algo más, las facultaba a elegir a los senadores de entre los que hubieren obtenido mayoría relativa, para el caso de no haber absoluta.

Los constituyentes de 74 no se atrevieron a alejarse mucho del modelo original norteamericano.

Cuando se reunió la asamblea constituyente de Querétaro aún no se había propuesto por el congreso norteamericano la modificación del sistema de elección de senadores, por lo que por el mismo rumbo anduvo el constituyente mexicano.⁴³ Aunque ya en éste se establece la elección directa, conquista de la revolución de 1910;⁴⁴ el procedimiento, se dijo, conciliaba las opiniones, ya que, de una parte, el pueblo emite su voto directo y expresa su voluntad y, por otra, la cámara elegirá entre los dos que hubieren obtenido mayor

³⁶ El Federalista, p. 262.

³⁷ Joseph Story. Comentario abreviado de la constitución federal de los Estados Unidos de América. 1879, p. 120.

³⁸ El Federalista, p. 262.

³⁹ Kent. Comentarios a la constitución de los Estados Unidos de América, p. 30.

⁴⁰ Edward S. Corwin. La constitución norteamericana y su actual significado. Editorial Guillermo Kraft Ltda, 1942, p. 239.

⁴¹ Artículo 25.

⁴² Artículo 58 A.

⁴³ Artículo 56 del proyecto. Sesión del 17 de diciembre de 1916.

⁴⁴ Los derechos, t. vi, p. 197.

número de votos.⁴⁵ En 17 se circunscribió la intervención de las legislaturas de los estados, si bien siguen facultadas para hacer la declaración, sólo pueden hacerlo a favor de aquel que obtenga la mayoría de los votos emitidos. El precepto, por voluntad expresa del constituyente, eliminó la exigencia de la mayoría absoluta, que es aquella que requiere más de la mitad de los votos emitidos y se inclinó por una mayoría relativa es decir, una legislatura debe declarar senador a aquel candidato que en relación con todos los demás que aspiran a ser senador, obtenga mayor número de votos.⁴⁶

El precepto inhibe la acción de las legislaturas al indicar los términos en que debe realizar la elección. La legislación local debe proveer todo lo conducente a hacer efectiva la inhibición.

Don Felipe Tena Ramírez encuentra una aparente oposición entre lo dispuesto por el artículo 56, que se examina, y el artículo 60 que faculta a cada una de las cámaras, mediante un colegio electoral, a calificar la elección de sus miembros,⁴⁷ y encuentra que la misma podría resolverse reconociendo a las legislaturas la facultad de declarar la elección de senadores únicamente desde el punto de vista del cómputo de los votos, en tanto que al senado le corresponde el examen de la elección desde el punto de vista de su legalidad; esa parece ser la intención que se tuvo en 17, pues don Félix F. Palavicini comentó: "La redacción primera que propone la comisión es que el senado tiene autorización para revisar sus credenciales. Si hay algún empate, la Legislatura no debe decidir quién es el senador, sino que le toca al Senado decidirlo. Por lo tanto, me parece correcta la redacción primera, puesto que el Senado es el único facultado para decidir sobre la validez de sus credenciales."⁴⁸

El artículo 96 fracción XI de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, faculta a los comités distritales electorales a efectuar el cómputo distrital de la votación para senadores de la república y el artículo 88 fracción XI faculta a las comisiones locales electorales a efectuar el cómputo general en su entidad y turnar los paquetes electorales a la legislatura local para los efectos de que emita su declaración; la fracción XII le otorga facultad para extender la constancia de mayoría a quien la hubiera obtenido; ésta constancia es la que sirve de base para la declaración que hace la legislatura local.

De conformidad con el mismo artículo, por lo que toca al Distrito Federal, es la comisión permanente del congreso de la unión quien hace la declaración de elección.

ARTÍCULOS 3º Y 73 FRACCIÓN XXV

Los artículos 3º y 73 fracción XXV inhiben y obligan a las autoridades

⁴⁵ Los derechos, t. vi, p. 199.

⁴⁶ Los derechos, t. vi, p. 201.

⁴⁷ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 270.

⁴⁸ Los derechos, t. vi, p. 201.

estatales. Las inhiben por cuanto a que no pueden impartir otra educación que no sea la indicada en la fracción I y las obligan por cuanto que los diferentes aparatos educativos estatales deben estar coordinados con el gobierno federal por conducto de la secretaría de educación pública.

Los términos "unificar" y "coordinar" que establece la constitución son complementarios y no contradictorios;⁴⁹ se unifica el criterio educativo en el país; se coordinan los instrumentos educativos que a nivel estatal existen, con el fin de evitar duplicidad de funciones y permitir un mejor servicio.⁵⁰

⁴⁹ Don Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 393. "El cometido que le asigna la frac. XXV es el de "unificar y coordinar la educación en toda la República", expresión que gramaticalmente no soporta la compañía de los verbos excluyentes entre sí, como son unificar, que quiere decir hacer de varias cosas un solo todo, y coordinar, cuyo significado, consiste en ordenar entre sí varias cosas, que no por ello pierden su individualidad. Mientras la unificación lleva a la desaparición de las partes para integrar un todo, la coordinación presupone la subsistencia de las partes, relacionadas entre sí sistemáticamente. Ante el léxico poco vigilado del legislador de 34, todavía en vigor, el jurista tiene que buscar la conciliación de los dos vocablos dentro del contexto del precepto. Y de este modo habrá de entenderse que el verbo unificar no lo empleó el redactor del artículo en el sentido de implantar por el Congreso, centralizándola, una sola educación pública en todo el país, con expulsión de las entidades federativas en la tarea común a que las había convocado la reforma de 21".

⁵⁰ Los derechos, t. III, pp. 237, 241, 248, 249. "Por último, las dos reformas de fondo no podrían realizarse ventajosamente y en forma eficaz, si la implantación simultánea de un sistema nacional, homogéneo y sólidamente eslabonado, que garantice en el funcionamiento futuro del aparato educativo de la República una congruencia, un común sentido de las finalidades y propósitos de la educación, que lo mismo se requiere respecto a la estructura interna de planes, actividades, programas y métodos de la escuela, que en lo relativo a los recursos económicos y materiales en general que sirven para realización concreta de las finalidades culturales." "Además, también es conveniente hacer hincapié en que, de acuerdo con el proyecto sometido a nuestro estudio, este dictamen acepta y apoya la tesis de que, sin excepción alguna, toda educación que el Estado imparta, tendrá, al igual que la escuela primaria, secundaria o normal, orientaciones y fisonomía que no habrán de variar dependiendo del grado o complejidad que la enseñanza alcance. Es decir, que, de acuerdo con el presente dictamen, ni habrá educación impartida por el Estado que no sea socialista o que no tenga los demás atributos que señala el párrafo inicial del artículo 3º propuesto, ni el Estado tiene limitación alguna para impartir educación profesional, o de otra clase; pues de lo único que se trata es de no absorber en forma excluyente a favor del Estado, la facultad de impartir educación, sino respecto a la primaria, la secundaria y la normal. En cuanto a las demás formas de actividad educativa, concurrentemente con el Estado—que podrá ejercerlas en los términos que le parezcan más convenientes—, los particulares podrán hacer lo propio, sujetándose, naturalmente a las leyes ordinarias que sean aplicables." "Se impone la necesidad de coordinar la acción educativa de los Ayuntamientos, de los Gobiernos locales y del Gobierno Federal, para evitar los graves inconvenientes que provienen de la disparidad de disposiciones, métodos y procedimientos que se han aplicado a esta materia." "No se reducirá la obra de unificación al reparto equitativo de las cargas económicas y a la vigilancia de la realización de las erogaciones asignadas, sino que en el aspecto propiamente pedagógico de organización de los planteles y elaboración de programas y métodos, se hará posible la formación de instituciones educativas locales que, respetando los intereses de cada Entidad y estando integradas por maestros de la región, coordinen, sin embargo, su trabajo con el que desarrollen las otras Entidades de la República. La fisonomía local, el contacto con las necesidades y tendencias de cada Entidad, el respeto a las demandas justas de reconocimiento de la personalidad de cada Estado, se lograrán entonces sin perjuicio de los imperativos nacionales, sin menoscabo de la formación de un espíritu patrio común."

A partir de 1934 las autoridades educativas estatales no son libres para estructurar sus programas educativos; a sugerencia del entonces jefe máximo de la revolución, durante la presidencia de don Abelardo L. Rodríguez⁵¹ los artículos 3º y 73 fracción XXV fueron modificados con vistas a instituir la educación socialista, a establecer providencias adicionales para excluir al clero de la educación. Si bien por reforma de 1946 desapareció a nivel constitucional la exigencia de ser socialista la educación, la exclusión del clero en materia educativa subsiste. Los constituyentes de 34 hicieron lo que una buena técnica de poder aconseja a todo grupo triunfador que desee conservar el poder: entre otras cosas, determinar el tipo de educación que deben recibir los habitantes de su territorio; no existe duda de que si el triunfo hubiera correspondido a los enemigos de los revolucionarios, otro sería el tipo de educación que hubieran implantado los victoriosos.

Por regla general es la constitución quien determina la competencia de los órganos que instituye; excepcionalmente deja tal tarea al congreso de la unión, para que esto suceda se requiere texto expreso; éste existe por lo que toca a la materia educativa, también por lo que hace a salubridad general,⁵² participación en los rendimientos sobre contribuciones especiales,⁵³ y asentamientos humanos.⁵⁴

Si bien de conformidad con el artículo 121 fracción V los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, deben ser respetados en los otros, se debe agregar que la expedición debe estar de acuerdo también con la constitución; si un estado, en uso de su incuestionable autonomía en materia universitaria, reconociera una universidad pontificia o una escuela o facultad de teología y diera validez a los títulos que pudiera llegar a expedir, sería en contravención a lo dispuesto por el artículo 3º fracciones I y III, ya que los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción II del propio artículo 3º, que son todos los que se pueden dar, debe respetar las bases consignadas en la fracción I, una de las cuales exige que debe mantenerse ajena, por completo, a cualquier doctrina religiosa.

En la fracción II no se alude ni a una educación genérica ni una educación específica; comprendiendo en esta la primaria, secundaria y normal y la destinada, en cualquier grado, a obreros y campesinos; la fracción comprende toda una universalidad educativa. La intención del constituyente más ha sido de la controlar el aparato educativo, que dejarlo al cuidado de los particulares. Cuando en la fracción III se utiliza el término "específica", no lo está haciendo en su acepción de oponerla a un género, lo hace en su acepción de referencia, es decir"... en los tipos y grados a que se hace referencia en la fracción... , ahí está el artículo 130 para aclarar cualquier duda al respecto; la intención ha sido y es la de no reconocer estudios impartidos en los estable-

⁵¹ Los Derechos, t. III, p. 225.

⁵² Artículo 73 fracción XVI.

⁵³ Artículo 73 fracción XXIX.

⁵⁴ Artículo 115 fracción V.

cimientos de enseñanza religiosa. Esta inhibición opera también por lo que toca al gobierno federal.

d) Otras inhibiciones.

A las inhibiciones anteriores deben agregarse algunas más:

Por virtud del artículo 61 las autoridades locales, al igual que las federales, están inhibidas, en todo tiempo, a exigir algún tipo de responsabilidad a los diputados y senadores al congreso de la unión por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos. Por derivar de la constitución es de suponerse que el determinar el alcance del privilegio es facultad de las autoridades federales, por lo que los criterios que éstas establezcan al respecto son obligatorios a las autoridades locales.

Del artículo 62 se deriva una limitación para estados, éstos no pueden confiar comisión alguna o proporcionar empleo a legisladores federales en ejercicio por virtud de los cuales se perciba un sueldo.

Las autoridades estatales no pueden someter a juicio a ninguno de los altos funcionarios a que se refiere el artículo 108, si no existe previamente sentencia de desafuero en los términos del artículo 109 o son, en su caso destituidos.

Los constituyentes locales no pueden establecer otro sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales que no sea a través del principio de representación proporcional (artículo 115 frac. III último párrafo).

5) *Prohibiciones a los Estados*

La sección 10 del artículo I de la constitución de los Estados Unidos prohibió a los estados celebrar tratado, alianza o confederación; otorgar patentes de corso y represalias; acuñar moneda; emitir papel moneda; legalizar cualquier cosa que no sea la moneda de oro y plata como medio de pago de las deudas, castigar sin juicio previo; dar leyes retroactivas o que menoscaben las obligaciones derivadas de los contratos u otorgar títulos de nobleza.

Las prohibiciones anteriores fueron adoptadas, detalles más detalles menos, por los constituyentes mexicanos, quienes las clasificaron en absolutas y relativas; además, con el tiempo las han aumentado en número.

Las prohibiciones se encuentran consignadas en forma especial en los artículos 117 y 118, no obstante ello, a lo largo de la constitución, existen un sinnúmero de limitaciones a la potestad estatal: artículos 27 fracción XV, XVII "g", 115 fracción III por lo que hace a la reelección de los gobernadores estatales, artículo 116, las consignadas en el artículo 130.

No obstante que en buena técnica jurídica era suficiente con que una facultad se concediera a los poderes federales para que se entendiera que la tenían prohibida los estados, en casos especialmente graves y delicados se tuvo la precaución de evitar alguna sombra de duda.

Las prohibiciones merecen un estudio por separado, se invocan aquí simplemente para darles su ubicación dentro de estas notas.

6) *Obligaciones a cargo de autoridades estatales derivadas de la constitución general*

En la primera parte de estas notas,⁵⁵ se han comentado algunas de las obligaciones a cargo de las autoridades de los estados, por lo que cabe hacer referencia a otras de ellas; previamente es conveniente dejar asentadas algunas premisas al respecto.

En los Estados Unidos existe la posibilidad jurídica de que el congreso, mediante leyes ordinarias, aumente los deberes, tanto positivos como negativos, que para los funcionarios de los estados establece la constitución siempre que no les exija actuar fuera de su campo normal de autoridad;⁵⁶ en el sistema mexicano dada la redacción del capítulo relativo a los estados de la federación, que es exhaustiva y completa, que contiene todo aquello que a juicio del constituyente se quiso fuera obligatorio para los estados, y que, asimismo, a lo largo de la constitución se establecen múltiples obligaciones, prohibiciones e inhibiciones, el pretender ampliarlas mediante actos del congreso sería contrario a la voluntad evidente que de circunscribir la actuación federal se tuvo al hacer la constitución.

Como se desprende de la constitución en ésta abundan las disposiciones en las que de una u otra forma se impone en forma expresa cierta actuación a las autoridades estatales; no es lícito ampliarlas con disposiciones secundarias. Los estados y la federación, sin embargo, de común acuerdo, pueden llegar a convenir en la adopción de ciertas conductas que los beneficien.

En la constitución existen normas que constriñen a las autoridades de los estados a actuar de inmediato y en determinado sentido, como las relativas a la extradición, a dar reconocimiento a los actos y registros realizados en otro, la de expedir leyes que fijen la extensión máxima de la propiedad rural. En otros casos, no obstante existir una obligación expresa, las autoridades estatales no han estimado que deben darles cumplimiento, como la relativa a la publicación de las leyes federales que tienen los gobernadores; la de expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. Es obvio que no toda negligencia expone a sus autores por omisión a la acción del gran jurado.

a) Extradición interestatal e internacional.

Por virtud de lo dispuesto en la constitución (art. 121 frac. I), por razón

⁵⁵ Revista de investigaciones jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, núm. 3, 1979, p. 187 y siguientes.

⁵⁶ Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 172. "Los funcionarios de los Estados tienen muchos deberes, tanto positivos como negativos, que les impone la Constitución", "El Congreso puede aumentarlos cuando le parezca, por virtud de su poder de dictar las leyes "necesarias y convenientes", siempre que no les exija actuar fuera de su campo normal de autoridad".

del sistema de gobierno federal, las leyes de un estado sólo tienen efecto dentro de su territorio; una entidad no puede pretender dar a sus leyes obligatoriedad fuera de sus fronteras; sus autoridades lo serán mientras tanto actúen dentro de su demarcación. Principios de equidad, orden público y seguridad exigen, sin embargo, el que en una entidad federativa se dé validez a lo actuado y ordenado en otro no obstante el principio que circunscribe su vigencia a sus límites geográficos. Lo relativo a la extradición, en sus dos modalidades, debe ser ubicado dentro del conjunto de principios y normas que deben existir en todo estado para hacer efectivo el auxilio a las otras entidades con una finalidad: que la comisión de actos delictuosos no puede impune por el hecho de que sus autores, dadas las facilidades existentes en materia de transporte, salgan de la jurisdicción de las autoridades del lugar en donde cometieron su acción delictuosa. La disposición, tanto en México, como en su modelo de los Estados Unidos, previó originalmente la extradición interestatal, posteriormente fue ampliada para comprender la posibilidad de que operara en el ámbito internacional.

La extradición, en sus dos modalidades, por lo que toca a los estados, está prevista en el artículo 119 que dice:

"Cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen."

En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional".

El artículo establece una excepción expresa a la garantía individual establecida en el artículo 19 que prescribe que ninguna detención puede exceder del término de tres días; en los casos de extradición los términos de detención se amplían notablemente.

El artículo constitucional, sin hacer mayores distinciones, se limita a prescribir que la extradición puede ser solicitada por las autoridades estatales, ya sean judiciales, administrativas e, incluso, legislativas;⁵⁷ lo que se requiere es que sea dictada por autoridad competente que funde y motive su solicitud.

La extradición prevista en el artículo 119, en estricto rigor, se limita a reos condenados en sentencia firme, no puede comprender a aquellos individuos sujetos a proceso o en vías de serlo, ya que habla de criminales; jurídicamente nadie puede ser calificado criminal mientras tanto no exista resolución definitiva que así lo declare; es de presumirse la inocencia. En este particular la fórmula norteamericana, por ser más amplia, es más funcional, utiliza el término persona acusada,⁵⁸ sin calificativo alguno, sin presuponer que sea crimi-

⁵⁷ Artículo 11 y artículos 49, 60 y 62 de la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados. Sergio García Ramírez, *Derecho procesal penal*. Editorial Porrúa, S. A., 1974, p. 454.

⁵⁸ Artículo IV, sección segunda, segundo párrafo: "La persona acusada en cualquier Estado por traición, delito grave u otro crimen, que huya de la justicia y fuera hallada en otro Estado, será entregada, al solicitarlo así la autoridad ejecutiva del Estado del que se haya fugado, con el objeto de que sea conducida al Estado que posea jurisdicción sobre el delito."

nal. Por lo que toca a las personas sujetas a proceso, es decir no criminales jurídicamente hablando, su extradición compete a autoridades administrativas, concretamente al ministerio público y a la policía judicial que de él depende, esto más por el principio de que la persecución de los delitos es función de aquél,⁵⁹ que por lo dispuesto por la vigente Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la constitución,⁶⁰ ésta fue expedida por el congreso de la unión sin tener facultades para hacerlo. A lo largo de las treinta y tantas fracciones del artículo 73 no se desprende que el poder legislativo esté facultado para expedir una ley reglamentaria del artículo 119; no se puede afirmar jurídicamente de que cuando una disposición constitucional requiera reglamentación ésta compete necesariamente al congreso; mucho menos se puede hacer tal afirmación cuando la disposición se encuentra enmarcada en un capítulo titulado de los estados de la federación; cuando la constitución en estos casos atribuye una facultad tiene el cuidado de decirlo expresamente; así, por lo que toca a desarrollo urbano, la fracción V del artículo 115, habla de una ley federal; por lo que toca a convenios de límites se da intervención expresa al congreso de la unión; lo mismo sucede en el artículo 118; el artículo 121 es más claro y preciso, dispone que el congreso, por medio de leyes generales, prescribirá la manera según la cual se dé entera fe a los actos y registros realizados en otra entidad federativa. No existe un poder residual o inmanente a favor del punto de vista de que en caso de que una disposición constitucional relativa a los estados requiere de reglamentación ésta necesariamente tenga que hacerlo el congreso.

Ante la necesidad de que existan disposiciones comunes y la imposibilidad jurídica del congreso para darlas, debería estudiarse la posibilidad de que los estados acepten voluntariamente, y las respeten meticulosamente, bases comunes que regulen la extradición de estado a estado. La extradición internacional no requiere el consentimiento previo de los estados; es facultad privativa de la federación el celebrar tratados, incluso de extradición, cuando están de acuerdo con la constitución, son obligatorios; el congreso de la unión puede dar bases mediante una ley, para hacer efectivos, a nivel nacional, los diferentes tratados de extradición.

De no existir el término "expresamente" en el artículo 124, que se ha comentado por separado, habría elementos para suponer que el congreso de la unión, en uso de facultades implícitas, podría dar la ley reglamentaria del artículo 119; todo conflicto de extradición es un conflicto entre estados, la competente para conocer de estos conflictos es la suprema corte de justicia de la nación,⁶¹ para que ella esté en posibilidad de resolverlos requiere de un cuerpo de leyes, por lo mismo implícitamente el congreso tendría la facultad para expedir la ley reglamentaria respectiva.

La constitución usa el término "criminales"; de acuerdo con la tradición hispana el crimen es una especie de delito. Crimen, según Escriche, es: "El

⁵⁹ Artículo 21.

⁶⁰ Publicada en el diario oficial de 9 de enero de 1954.

⁶¹ Artículo 104 fracción IV y 105.

delito grave. Aunque crimen y delito suelen tomarse en un solo sentido, usamos sin embargo la palabra crimen para significar las acciones que la ley castiga con penas aflictivas o infamantes, y la palabra delito para denotar los hechos menos graves que no castigan sino con penas menores. Más la palabra delito es general y comprende toda infracción de las leyes penales, mientras que la palabra crimen es sólo especial y no recae sino sobre las infracciones más perjudiciales al orden público; de modo que todo crimen es un delito, pero no todo delito es un crimen.”⁶²

Si se siguiera la tradición española, la extradición sólo procedería por violaciones graves a la ley penal, más no en otros casos; sobre este particular más se debe recurrir a la interpretación que garantice el orden público y que esté de acuerdo con el antecedente directo de la norma; el constituyente del 57 siguió en este particular el antecedente norteamericano; tomó la idea de la sección segunda del artículo IV de la constitución de los Estados Unidos; los intérpretes norteamericanos, al comentar este particular han opinado: “La palabra ‘delito’ incluye aquí ‘toda ofensa prohibida y punible según las leyes del Estado en que se cometió’.”⁶³ “Las palabras ‘traición, felonía u otro crimen’ en su llana y obvia significación, así como también en su sentido técnico y legal, comprenden todo acto prohibido y convertido en punible por la legislación del Estado. La palabra ‘crimen’, por sí misma incluye todo delito, desde el más alto al más bajo en el grado de los delitos, e incluye lo que se llama ‘infracciones’ (misdemeanors), así como también traición y felonía.”

“Toda violación de las leyes criminales de un Estado se encuentra dentro del significado de la Constitución, y puede constituir el fundamento de un requerimiento”. Técnicamente fue un error el que cometieron los constituyentes mexicanos al utilizar exclusivamente el término “criminales” y no haber utilizado la amplia fórmula del modelo: traición, delito grave u otro crimen.

Las autoridades judiciales y administrativas de los estados no pueden acceder a obsequiar solicitudes de extradición provenientes del extranjero, cuando se trate de reos políticos o de personas que hubieren tenido la calidad de esclavos en el lugar en donde hubieren cometido el delito (art. 15). En este particular los imitadores superaron el modelo, en los Estados Unidos existía una norma que disponía: “Las personas obligadas a servir o laborar en un Estado, con arreglo a las leyes de éste, que escapen a otro, no quedarán liberadas de dichos servicios o trabajo a consecuencia de cualesquiera leyes o reglamentos del segundo, sino que serán entregadas al reclamarlo la parte interesada a quien se deba tal servicio o trabajo.”⁶⁴

Dado a que un perseguido político difícilmente puede contar con elementos con que acreditar que lo es y no un reo del orden común, en aplicación del

⁶² Joaquín Escriche, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Editora e Impresora Norbajacalifornia, 1974, p. 522.

⁶³ La constitución de los Estados Unidos de América, Editorial Guillermo Kraft, Ltda. 1949, p. 594.

⁶⁴ Derogada por enmienda de 28 de julio de 1868.

principio *in dubio pro reo*, las autoridades estatales mexicanas parten del supuesto de que se trata de un reo político, salvo que las autoridades extranjeras que los reclamen acrediten lo contrario. La Ley de Extradición Internacional publicada en el diario oficial de 29 de diciembre de 1975, así lo reconoce (art. 8), y agregó un caso más: no se concederá la extradición si el delito por el cual se pide es del orden militar (art. 9).

De conformidad con los antecedentes, el artículo 119 más está hecho en función de garantizar el respeto de los derechos individuales, que a facilitar a las autoridades de un estado el perseguir fundada o infundadamente a personas que han huido de su territorio; si bien en la constitución de 57 ya existía el antecedente de la disposición, en 1917 se tomaron providencias adicionales; así se fijaron límites máximos para la detención; se precisó que fueran autoridades judiciales las que resolvieran lo relativo a la extradición.

El artículo 119 más es norma constitucional que penal, para su interpretación debe recurrirse a los criterios específicos que regulan la exégesis de la ley fundamental.

Si bien para las autoridades del Distrito Federal no se establece en el artículo 119 expresamente la misma obligación que para las de los estados existe de entregar a los criminales, ése no era el lugar para hacerlo, aquéllas están obligadas a conceder una solicitud de extradición con vista a leyes que expida el congreso de la unión, actuando como congreso local, con base en el artículo 73 fracción VI. Lo que sí podría dar lugar a un relativo cuestionamiento es el hecho de que la constitución precisa que la obligación de extraditar existe sólo por lo que toca a solicitudes formuladas por otro estado, el Distrito Federal, constitucionalmente hablando, no es un estado.

En la ley de extradición de 1º de mayo de 1897 no existía la posibilidad de que el detenido obtuviera su libertad bajo fianza, ello dio lugar a la siguiente tesis de suprema corte: “EXTRADICIÓN.—Si la ley federal aplicable es la de extradición, como ésta no autoriza la libertad caucional, es indudable que es improcedente la libertad caucional que el quejoso solicite en el incidente de suspensión. Quinta Época: Tomo XXX, p. 1049.—Sichel Enrico”. Tanto en la ley de extradición estatal en vigor, como en la nueva ley de 1975, se establece la posibilidad de obtener libertad bajo fianza. (Art. 16 y art. 26 respectivamente).⁶⁵

Don Mariano Coronado sostenía, con toda razón, en 1899, que “Las requisitorias que se dirigen de Estado a Estado han de ser fundadas y motivadas; porque las garantías de los artículos 16 y 18 constitucionales protegen lo mismo a los reos presentes que a los ausentes. En el exhorto respectivo deben venir las inserciones necesarias para cumplir con lo preceptuado en esos artículos; ...”⁶⁶

Esto ya es exigido en las leyes de extradición actualmente en vigor.

⁶⁵ Jurisprudencia 1917-1975. Segunda parte. Primera sala, p. 373.

⁶⁶ Mariano Coronado, *op. cit.*, pp. 184 y 185.

b) Obligación de protestar guardar la constitución y leyes que de ella emanan

El artículo 128 impone a autoridades federales y locales la obligación de protestar guardar la constitución y leyes que de ella emanan antes de que tomen posesión de su cargo. Si bien la disposición tuvo su antecedente en los Estados Unidos,⁶⁷ por lo que toca a México la fórmula adquirió especial importancia en 1857; la constitución de ese año significó un triunfo que no todos estaban dispuestos a reconocer; era preciso conminar, cuando menos a los funcionarios públicos, a reconocer su vigencia y establecer bases para posibles responsabilidades por incumplimiento o violación. En esa constitución se logró, además, eliminar el juramento necesariamente religioso previsto en constituciones pasadas, con lo que las consecuencias para los infractores se limitaban a este mundo. En 1873 la fórmula laica fue ampliada a todos los habitantes del país cuando se dispuso: "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá el juramento religioso en sus efectos y penas."⁶⁸

Las constituciones estatales tienen la precaución de exigir, además, a sus funcionarios el que protesten guardar la constitución del estado y las leyes que de ella emanan.

El constituyente utiliza el verbo guardar en su acepción de: "observar y cumplir lo que cada uno debe por obligación".⁶⁹ Es evidente que es un término equívoco que da lugar a confusión.

El que el estado mexicano obligue a sus funcionarios, a cumplir con su constitución y leyes secundarias, es lo menos que podía exigir en bien del orden público que está obligado a mantener; es lógico que quien no esté de acuerdo con ambas no debe aceptar el cargo y si el derecho que juró ha cambiado, y no está conforme con las modificaciones operadas, debe renunciar. Quien acepta una constitución acepta implícitamente que por virtud de procedimientos previstos en ella misma se pueden hacer variantes que en muchos casos no estarán de acuerdo con los intereses de determinados funcionarios, estos deben renunciar en caso de no aceptarlos. Esto fue común en los primeros años de las constituciones de 1857 y 1917.

c) Diputados de representación proporcional en las legislaturas locales

Por reforma a la constitución publicada en el diario oficial correspondiente al día 6 de diciembre de 1977, los legisladores locales estaban obligados a introducir en sus legislaciones la institución de los diputados de minoría o representación proporcional en la integración de las legislaturas locales. En el artículo primero transitorio del decreto se estableció el término de seis

⁶⁷ Artículo VI. Tercer Párrafo.

⁶⁸ Artículo 130.

⁶⁹ Real academia española. Diccionario manual, 1950, p. 800.

meses, contados a partir de su entrada en vigor, para que los estados iniciaran las reformas constitucionales necesarias. La disposición, en tales términos, contiene una doble obligación: hacer reformas e iniciarlas dentro de un plazo perentorio.

A nivel nacional, en esa misma fecha, se había establecido lo que se ha dado en llamar reforma política; por virtud de ésta, la participación simbólica de los partidos de oposición se aumentó en un grado que pudiera resultar interesante a éstos, sin alcanzar niveles peligrosos para el partido oficial.

De conformidad con el cuadro 1, los estados han dado cumplimiento al mandamiento constitucional y del mismo se desprenden lo siguiente:

a) Que el número total de diputados a las legislaturas locales, no obstante la reforma política, aún sigue siendo reducido, si se les compara con otros congresos locales de otros países.

b) Que el número máximo de diputados de representación proporcional no excede del treinta por ciento del número de legisladores locales; si bien en los estados de San Luis Potosí y Veracruz se excede tal proporción, si se examina con cuidado la legislación existente en esas entidades se verá que el sistema, más se hizo para aumentar el número de diputados del partido oficial que la participación de la oposición; en estos casos no se tuvo la precaución de establecer un máximo de triunfos para poder tener derecho a los diputados de representación proporcional.

c) Que se exige a los partidos de oposición una intervención mínima en los comicios, con márgenes que corren del treinta y tres al cincuenta por ciento.

d) Que se establecieron máximos a los partidos de oposición que corren de uno a cuatro triunfos para tener derecho a diputados de representación proporcional.

f) Que los porcentajes mínimos de votación que se deben reunir corren del 1.5 al 9 por ciento.

La constitución general, además obliga a los estados a introducir la reforma política en los ayuntamientos, cuando menos en las ciudades con una población que exceda de los trescientos mil habitantes. Algunos estados, con todo tino, la han hecho extensiva a poblaciones con menor número de habitantes, con lo que, aparte de conceder más de lo que exige la constitución, hacen que la intervención de la oposición se dé en un mayor número de centros.

Algunas constituciones locales se limitan a hacer referencia a la institución de los diputados de representación proporcional y dejan a la legislación ordinaria el regularla.

Cabe una consideración final: la manera casi uniforme en que se redactaron las diferentes reformas a las constituciones locales, hace suponer que hubo instrucciones precisas respecto de la forma en que los estados deberían cumplir con el mandato constitucional.

CUADRO 1

Estado	Artículo	Número total de Diputados	Diputados de representación proporcional	Intervención mínima por distrito	Porcentaje mínimo	Máximo de triunfos de mayoría que impiden diputaciones de representación
Aguascalientes	17	12	4	1/3 distritos	1.5%	3 0 +
Baja California N.	14	12	2	50% distritos	2%	3 0 +
Baja California S.	41	8	2	3 distritos	3%	ninguno
Campeche	31		2	6 distritos	1.5%	No obtenga un triunfo
Coahuila	33 y 35	12	4	6 distritos	3%	4 0 +
Colima	2	7	2	3 distritos	5%	2 0 +
Chiapas	17	11	3	4 distritos	1.5%	2 0 +
Chihuahua	40	14	4	7 distritos	5%	No obtenga un triunfo
Durango	31	12	4	8 distritos	1.5%	2 0 +
Guanajuato	50	18	6	6 distritos	1.5%	2 0 +
Guerrero		15		2/3 distritos	2.5%	2 0 +
Hidalgo	29	20	6		3.5%	1 0 +
Jalisco	89	20			1.5%	2 0 +
Edo. de México	38	20			9%	1 0 +
Michoacán	20		3		1.5%	2 0 +
Morelos	24	12	3	1/3 distritos	1.5%	2 0 +
Nayarit	26 y 27	15	5	1/3 distritos	1.5%	2 0 +
Nuevo León	46	15	5	2/3 distritos	1.5%	2 0 +
Oaxaca	33	18	6	12 distritos	3%	3 0 +
Puebla	26	20	6	7 distritos	1.5%	3 0 +
Querétaro	32	12	3	3 distritos	1.5%	3 0 +
Quintana Roo	52 y 53 bis	8	3	6 distritos	1.5%	2 0 +
San Luis Potosí	18 y 20	11	9			6 0 +
Sinaloa	24	23	6	7 distritos	2.5%	
Sonora	31	15	5			
Tabasco	14	4	4			
Tamaulipas	20 y 27	14	5	1/3 distritos	1.5%	3 0 %
Tlaxcala	21 y 22	9	3	3 distritos	1.5%	2 0 +
Veracruz	46	16	Hasta 15	8 distritos	1.5%	2 0 +
Yucatán	21	13	5	6 distritos	1.5%	2 0 +
Zacatecas	28	13	4	1/3 distritos	1.5%	4 0 %

d) Obligaciones de la rama judicial

1. Estructura de la rama judicial

Los lineamientos generales relativos a la estructura y facultades de la función judicial estatal se encuentran establecidos en la constitución general, indirecta e implícitamente por lo que toca a los jueces ordinarios; expresamente por lo que toca a las juntas de conciliación y arbitraje. Su existencia se da por supuesta en el artículo 133. Los artículos 55 fracción V, último párrafo, 104 fracción I y 107 fracciones XI y XII, presumen la existencia de jueces de primera instancia y magistrados que integran tribunales de alzada que conocen de apelación. En los artículos 14, 16, 19, 20, 21, 107 fracción XVIII, se establecen derechos, obligaciones y limitaciones a los acusados, a los jueces y al proceso respectivamente. Los constituyentes locales no pueden establecer tribunales de alzada más allá de tres instancias (artículo 23).

La constitución supone también la existencia de jurados con facultades jurisdiccionales (artículos 5 párrafo cuarto, 20 fracción VI, 36 fracción V), y niega a éstos, ya sean federales o estatales, jurisdicción respecto de violaciones al artículo 130. Los únicos competentes para conocer de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o seguridad de la nación son los jurados (artículos 7 y 20 fracción VI). Puesto que el derecho común es de índole local,⁷⁰ el artículo 114 debe entenderse como una norma dirigida preferentemente a los jueces locales cuando conocen de acciones civiles enderezadas contra altos funcionarios. Por otra parte no pueden los jueces locales conocer de acciones enderezadas contra legisladores federales por declaraciones que éstos hagan en el desempeño de su cargo (artículo 61); no pueden encauzar a un alto funcionario mientras éste no sea desaforado; tampoco tienen jurisdicción sobre el presidente de la república (artículo 108).

La estructura y facultades de las juntas locales de conciliación se precisan en el artículo 123 fracciones XX y XXXI.

La jurisdicción de los jueces locales, comprendiendo tribunal superior, jueces comunes y de paz, juntas locales de conciliación, deriva originalmente de la constitución; en muchos casos ésta se establece en forma expresa e implícita en ella: artículos 104 fracción I, 107 fracciones XI y XII y 123 fracciones XX y XXXI.

En virtud de lo anterior existen elementos para suponer que la afirmación que hace don Felipe Tena Ramírez en el sentido de que: "...los poderes y las autoridades todas de un Estado existen y tienen sus facultades en virtud de la Constitución de ese Estado, y fueron creados para realizar el orden constitucional y legal del estado",⁷¹ es cuestionable, ya que, por una parte, la institución de la justicia local, está prevista en la constitución general y, por

⁷⁰ Artículo 124.

⁷¹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 539. "...porque los poderes y las autoridades todas de un estado existen y tienen sus facultades en virtud de la Constitución de ese Estado, y fueron creados para realizar el orden constitucional y legal del Estado".

otra, que una porción considerable del campo de acción de los jueces locales deriva también de la propia carta magna.

Tomando en consideración tales normas que establecen obligaciones, prohibiciones e inhibiciones, los constituyentes locales pueden expedir sus cartas magnas y leyes orgánicas relativas a los órganos encargados de impartir justicia.

2) Artículo 104 fracción I

Siguiendo el modelo norteamericano, en el artículo 97 fracción I de la constitución de 1857, se atribuía en forma exclusiva a los tribunales de la federación la facultad de conocer de todas las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; en una fracción diversa, la VI, se atribuía a los mismos tribunales la facultad de conocer de las controversias, civiles y penales, que se suscitaban como consecuencia de los tratados internacionales. Es lógico que fueran jueces federales quienes conocieran de la aplicación e interpretación de actos legislativos de los poderes centrales.

Asimismo, en el artículo 72 fracción X original, se disponía que el congreso tendría facultad para establecer bases generales de la legislación mercantil. Por reforma de 14 de diciembre de 1883 se autorizó al congreso de la unión a expedir códigos de minería y comercio obligatorios en toda la república. La ingerencia del congreso en materia mercantil trajo como consecuencia que la rama judicial conociera de múltiples controversias que por la aplicación de tales leyes federales evidentemente se suscitaron, con demérito y descuido de las funciones que los jueces tenían confiadas en relación con los juicios de amparo y de defensa de la constitución. Para evitar tal inconveniente se plantearon dos vías de solución; una, crear más tribunales federales, lo que era imposible dada la difícil situación económica prevaleciente; la otra, dar intervención a los jueces locales en la aplicación de leyes federales; con lo que, sin gasto para el centro se lograría utilizar un aparato judicial ya existente y sostenido económicamente por los diferentes estados, lo que significaría establecer una excepción al principio de que cada una de las fuentes de autoridad existente: federación y estados deben velar por lo relacionado con la ejecución y aplicación de su derecho; se optó por esta última solución, pero se tuvo la precaución de limitar la intervención de los jueces estatales a sólo aquellos asuntos en los que sólo estuvieran en juego intereses de particulares. Lo relacionado a las controversias que surgieran como consecuencia de los tratados internacionales siguió siendo monopolio de las autoridades judiciales federales.

En el proyecto de constitución presentado por el primer jefe Carranza se siguió el mismo criterio; lo que es más se amplió la intervención de los jueces locales; en lo sucesivo han tenido facultad para conocer de las controversias que surjan con motivo de los tratados internacionales.

Es obvio que cuando la constitución habla de controversias entre particulares sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales se está refiriendo

a todas las controversias y a todas las leyes federales y no sólo las mercantiles, como tradicionalmente se ha sostenido; también es obvio que mientras se circunscriban a conflictos entre particulares podrán juzgar de los conflictos sin limitación alguna y en las mismas condiciones que las autoridades federales; las limitaciones sólo pueden existir en la constitución, más no en las leyes federales secundarias, así, por lo que toca a la aplicación de la ley federal del trabajo, por parte de las juntas locales de conciliación y arbitraje, la constitución establece qué materias son de la exclusiva competencia de las juntas federales, las restantes, las no incluidas en la enumeración, son de la competencia de las autoridades estatales.

Al respecto la corte ha resuelto: "Jurisdicción concurrente. (Es competente el Juez elegido por el actor). En el artículo 104 de la Constitución General de la República, fracción I, se previene que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, con la salvedad de que cuando tales controversias sólo afectan intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados del Distrito Federal y Territorios. El artículo 5º de la Ley de Vías Generales de Comunicación previene que corresponderá a los tribunales federales conocer de todas las controversias del orden civil en que fuere parte actora, demandada o tercera opositora, una empresa de vías generales de comunicación. Sin embargo, este precepto no puede prevalecer sobre lo estipulado por la referida disposición constitucional en cuanto establece jurisdicción concurrente de las autoridades judiciales del orden común y de las federales, cuando las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales, sólo afecten intereses particulares, porque conforme el artículo 133 de la propia Constitución Política, ésta constituye la Ley Suprema de toda la Unión, y por lo mismo, su contenido no puede desvirtuarse por leyes de jerarquía inferior, porque integra una superlegalidad que se sobrepone a las leyes federales y comunes vigentes, pudiendo entonces la parte actora elegir el Juez que le satisfaga para promover el juicio respectivo, y por lo tanto, como en el caso, se promovió la controversia ante un juez de orden común, dicho funcionario es legalmente competente para seguir conociendo el asunto. Comp. 50/54. inf. 1954. Pl., p. 144".⁷²

Es lógico que si el congreso de la unión está facultado para expedir un código de comercio y los tribunales federales capacitados originalmente para conocer de las controversias que surgieran como motivo de dicho código, necesariamente el congreso goza de la facultad para regular lo relacionado con el procedimiento; los jueces locales, con vista al 104 fracción I, aplican una universalidad de leyes, en el caso mercantiles, en su integridad, comprendiendo sustantivas y procesales. La federación no puede, con el pretexto de que se atribuya a los jueces locales intervención en la aplicación del derecho federal, pretender cambiar la estructura y funcionamiento de los tribunales estatales;

⁷² Los derechos, t. VII, p. 975.

igualmente, los estados, por su parte, no pueden pretender aplicar sus leyes procesales cuando existen normas federales adjetivas suficientes. El legislador ha tenido la precaución, con mayor o menor acierto, de reconocer al procedimiento mercantil ciertas características que le son imprescindibles y comunes; la celeridad y simplicidad; en caso de que fueran los estados quienes regularan el procedimiento mercantil se podrían dar casos en los que no se tuvieran en cuenta tales requerimientos.

Don Jacinto Pallares tenían opinión contraria: "...no creemos, y en otro lugar fundaremos esta opinión, que la facultad concedida al Congreso Federal para expedir el *Código de Comercio* entrañe la facultad de expedir leyes obligatorias en materia de enjuiciamiento en negocios mercantiles, pues son cosas diversas, sobre todo en la moderna acepción del derecho, las leyes sustantivas y las leyes adjetivas, refiriéndose las primeras en el orden civil a los derechos privados de los individuos y predominando en las segundas el derecho público." "Y efectivamente, la organización de los tribunales, los recursos, las jerarquías judiciales, todo eso es *derecho público* y todo eso tiene que estar informado en un *Código de procedimientos judiciales*. Los estados son, pues, libres para sujetar a sus leyes judiciales los negocios mercantiles."⁷³

Existe un problema real por lo que toca a determinar cuál es la ley común supletoria en los casos en que la mercantil es omisa; este problema ha sido amplia y abundantemente tratado.⁷⁴

Es evidente que por virtud de lo dispuesto en la fracción II del artículo 104 constitucional, la intervención que los jueces locales tienen en la aplicación del derecho federal queda circunscrita a aquellos asuntos que sólo afecten intereses particulares. La norma, por ser una excepción al principio general que establece el monopolio a favor de los jueces federales, debe ser interpretada en forma restrictiva; no es susceptible de ser ampliada por analogía ni mayoría de razón; por lo mismo necesariamente quedan técnicamente fuera de la jurisdicción de los jueces locales muchas materias que hasta la fecha se han considerado como facultades naturales y propias.

De conformidad con la doctrina⁷⁵ y la ley,⁷⁶ los procedimientos de quiebra

⁷³ Jacinto Pallares, *Derecho mercantil mexicano*, 1891, pp. 919 y 920.

⁷⁴ Jesús Zamora Pierce, *Derecho procesal mercantil*, Cárdenas, Editor y distribuidor, 1977, p. 29.

⁷⁵ Joaquín Garrigues, *Curso de derecho mercantil*, Editorial Porrúa, S. A., t. II, p. 274. "...Si en la quiebra no hubiera más principio que el de la —par conditio—, reflejo del interés del estado, consistente en la realización del valor justicia, no habría razón para la intervención del Estado, sino en la medida en que fuese indispensable para obtener un tratamiento paritario de los acreedores.

Pero, es que el Estado moderno advierte que la empresa representa un valor objetivo de organización. En su mantenimiento están interesados el titular de la misma, como creador y organizador; el personal en su más amplio sentido, cuyo trabajo incorporado a la empresa la dota de un especial valor, y el Estado como tutor de los intereses generales.

De este modo, la conservación de la empresa se convierte en un interés público...". Pedro Fernando Reyes Colín, *Inconstitucionalidad del artículo 13 de la ley de quiebras y suspensión de pagos en el sistema federal mexicano*, Escuela Libre de Derecho, 1974, p. 24.

⁷⁶ Artículos 1º, 12 de la ley de quiebras y suspensión de pagos.

y suspensión de pagos son cuestiones en las que no sólo se ventilan intereses de particulares; en ellas tiene un especial interés la sociedad; independientemente de lo anterior, la calificación de una quiebra, que puede ser fraudulenta, culposa o fortuita, no se hace sino hasta avanzado el procedimiento, cuando el juez ya no puede ser tachado de incompetente; esto significa que de resultar culposa o fraudulenta, ya no se estará frente a un caso en el que sólo se afecten intereses de particulares al que hace referencia la fracción I del artículo 104; es decir el juez local deviene incompetente casi a la mitad del procedimiento, lo que va contra el principio de economía procesal; con vista a lo dispuesto por la ley de quiebras es de suponerse que se parte del supuesto de que en los juicios universales que ella prevé está interesada la sociedad, que debe conocer de ella un juez federal, a menos de que de lo actuado se desprenda lo contrario, pero cuando un juzgador llega a esta última conclusión ya no puede declinar a favor de un juez local el conocimiento de un asunto.⁷⁸

Sobre este particular la corte ha sostenido el siguiente criterio: "Comerciante sujeto a Concurso.—Delito de.—Tanto el Código de Comercio, que reglamentaba las quiebras en la época en que se inició el proceso cuyo conocimiento se disputa a través del conflicto competencial, como la Ley de Quiebras ahora vigente, que se contrae a tal materia, son leyes de carácter federal por referirse a actividades mercantiles, de acuerdo con la facultad que se reservó el Congreso de la Unión en la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República, para legislar en materia de comercio, y, por lo mismo, los delitos que puedan cometer los comerciantes sujetos a concurso, comprendidos en la fracción I del artículo 391 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, en materia del fuero común, y para toda la República en materia federal, deben ser considerados como delitos de carácter federal, comprendidos en el inciso a de la fracción I, del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aunque el expediente en que se tramita la quiebra correspondiente sea del conocimiento de un juez del orden común, que conozca de ella en virtud de la jurisdicción concurrente que establece la fracción I del artículo 104 de la Constitución General de la República, cuando se trate de aplicación de leyes federales en controversias que sólo afecten intereses particulares. En consecuencia, el conocimiento del proceso respectivo no puede corresponder a las autoridades judiciales del fuero común que tienen el carácter de contendientes, y la Suprema Corte, aplicando por analogía el último párrafo del artículo 52 de la Ley de Amparo, en el que se faculta a sus Salas, cuando diriman una competencia entre jueces de distrito, para declarar competente a otro, debe radicarla en el juez federal en materia penal que ejerce jurisdicción territorial en el lugar en donde se cometió el delito, puesto que conforme al artículo 12 del Código Federal de Procedimientos Penales, en materia penal no cabe prórroga ni renuncia de jurisdicción, y mucho menos cuando se trate de fueros distintos, ya que de resol-

⁷⁷ Artículos 83 a 96 de la ley de quiebras y suspensión de pagos.

verse la controversia en favor de uno de los jueces contendientes, se le otorgaría y reconocería, en principio, una jurisdicción que no le corresponde conforme a la ley, por razón de fuero. Com. 149/42. inf. 1956. Pl., pp. 71/72."⁷⁸

Tanto en los Estados Unidos como en México la cláusula relativa al comercio ha sido una de las vías utilizadas para centralizar facultades; el desarrollo legislativo ha sido el mismo, todo cabe dentro de la fórmula que faculta al congreso a legislar en materia de comercio, a quienes lo duden ahí tienen a la corte que lo puede confirmar. El avance federal se hace en perjuicio de los estados y de los códigos civiles de éstos; en la actualidad ya no existen aquellas instituciones netamente civiles del derecho privado clásico, o es derecho mercantil o es administrativo; contratos tradicionalmente civiles como el préstamo, la hipoteca, el poder, la fianza tienen una figura paralela en la legislación mercantil a la que se recurre preferentemente. Toda figura puede ser declarada acto de comercio. Al parecer la facultad federal en este respecto es ilimitada.

3) Artículo 123 fracción XXXI

En la constitución de 1857, lo relativo a las relaciones laborales era una cuestión de derecho común, regulada en los códigos civiles de los estados y del distrito federal; su conocimiento, ya fuera para legislar o para dirimir controversias, correspondía a las autoridades de los estados. Por razones de sobra conocidas la situación cambió; se establecieron prestaciones mínimas y bases generales, que beneficiaran a quienes prestan sus servicios como asalariados.

Por razón del artículo 123 original, el congreso de la unión y las legislaturas de los estados estaban facultadas para expedir leyes sobre el trabajo, tomando en consideración las bases que en el mismo se consignaban; federación y estados coincidían en la misma materia legislativa, aunque técnicamente diferían en el grado. La resolución de los conflictos laborales quedó confiada tanto a las juntas de conciliación y arbitraje federales como estatales. Fue una facultad común.

En la actualidad, por virtud de reforma constitucional de 1978, existe una norma que dispone que la aplicación general de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados en aquellas materias que no son de la exclusiva competencia de las autoridades federales, se parte del mismo supuesto previsto en el artículo 124: la regla general es la competencia de las autoridades estatales; la excepción la de las autoridades federales.

Si bien en los estados los tribunales laborales se pueden reducir a las juntas locales de conciliación y arbitraje y tribunales burocráticos; por lo que toca a la federación pueden aplicar la ley del trabajo, las juntas federales, por lo que toca al apartado A; el tribunal federal de conciliación y arbitraje, por lo que toca al capítulo B; los jueces de distrito, por lo que toca a los empleados de embajadas y consulados,⁷⁹ también conocen de los conflictos que plan-

⁷⁸ Los derechos, t. VII, p. 975.

⁷⁹ Artículo 104 VI.

teen los empleados considerados como de confianza (Art. 123 B (XIV). El pleno de la corte conoce de los conflictos que surjan entre el poder judicial federal y sus servidores. Los militares, marinos, miembros de cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior tienen sus propios sistemas y órganos.

Por virtud de la fracción XXXI del artículo 123; tribunales estatales, aplican en forma válida, leyes federales; en este caso la aplicación comprende leyes sustantivas y adjetivas, pero no sólo eso, por virtud de la constitución (artículo 123 fracción XX), están obligados a establecer tribunales con características propias y diferentes de aquellas que tienen los tribunales comunes estatales. En este caso los límites de la intervención de los tribunales estatales son más precisos que los que existen en materia mercantil. El centro, por conducto de los tribunales judiciales federales, por vía de amparo, se reserva el derecho a decir la última palabra.

Es característica común de los sistemas de gobierno federal que los poderes del centro, a través de reformas a la constitución, en forma acelerada o lenta, pero en una acción nunca interrumpida, hagan suyo el campo de acción que correspondió originalmente a los estados; la dirección del movimiento es siempre en el mismo sentido; de la periferia al centro; no es centrífugo; en apariencia los artículos 104 fracción I y 123 fracción XXXI niegan validez al principio centralizante, ya que es el centro quien da a los estados intervención en algo que a él le corresponde; esto puede ser cierto si la cuestión se observa haciendo caso omiso de los antecedentes históricos. La verdad es que primeramente se privó a los estados de tales materias, después, cuando se tuvo conciencia de la magnitud y dificultades de la tarea, los constituyentes simplemente se sirvieron de los elementos humanos y económicos, con que contaban los estados para aplicar el derecho del centro, con las limitaciones y condiciones que estimaron necesarias y convenientes.

4) Artículo 107 fracción XII

De conformidad con la fracción XII del artículo 107, los juicios de amparo en lo que se reclame violación a los derechos individuales consignados en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 derivados de procedimientos penales podrán interponerse y tramitarse, a la elección del quejoso, ante el juez de distrito o ante el superior de la autoridad judicial señalada como responsable. Se trata de una intervención exhaustiva, no meramente de auxilio, como la prevista en la fracción XI del mismo artículo 107; se trata de un caso más de jurisdicción dual o de facultades coincidentes; los especialistas en amparo gustan llamarla jurisdicción concurrente.⁸⁰

Don Alfonso Noriega afirma que la jurisdicción concurrente nació en la constitución de 1917 y agrega: "...debemos presumir que la intención tanto del Constituyente de 1917, como de los autores de la ley reglamentaria de

⁸⁰ Juventino V. Castro, Lecciones de garantías y amparo. Editorial Porrúa, S. A., 1974, p. 404. Alfonso Noriega, Lecciones de amparo. Editorial Porrúa, S. A., 1975, p. 176.

1919, fue conceder una protección más amplia y eficaz a los particulares para hacer valer el juicio de amparo en contra de las violaciones a las garantías individuales y por ello, ante la insuficiencia o lejanía de los jueces de Distrito, decidieron establecer una verdadera delegación de jurisdicción en favor del superior jerárquico de la autoridad a la que imputara la violación constitucional, para conocer del juicio de amparo".⁸¹

El artículo 37 de la Ley de Amparo reglamenta la concurrencia, pero, por lo que toca al artículo 20, la limita a las fracciones I, VII y X, lo que, a juicio de don Juventino V. Castro, debe apreciarse como inconstitucional⁸² lo que es cierto; ya que la constitución no establece limitación alguna; tratándose de derechos individuales, cuando la constitución otorga, otorga lo máximo y cuando limita, se debe interpretar restrictivamente. Esta intervención de autoridades judiciales en materia de amparo, más existe para procurar un auxilio en sus labores a los jueces de distrito, que por la lejanía de éstos de los diferentes lugares en que se cometan violaciones: ya que, como es sabido, la ubicación de los juzgados de distrito, salvo raras excepciones, coincide con la que tienen los tribunales superiores de los estados. Debe recordarse, además que el constituyente de 17, entre otras muchas, se propuso dignificar la justicia local.⁸³

5) Artículo 107 fracción XI

Tratándose de amparos directos, los tribunales judiciales locales, cuando son autoridades responsables, pueden conocer de la suspensión del acto reclamado. Si bien por lo que toca a los amparos indirectos que se tramitan ante los jueces de distrito la regla general es que sean estos mismos quienes conozcan de la suspensión, por excepción, de conformidad con la fracción XII del artículo 107, son competentes para recibir la demanda y conocer de la suspensión provisional los jueces locales. Don Juventino V. Castro puntualiza una modalidad, por lo que toca al amparo directo en materia laboral, en esta

⁸¹ Alfonso Noriega, *op. cit.*, p. 176.

⁸² Juventino V. Castro, *op. cit.*, p. 404.

⁸³ Los derechos, t. VIII, p. 35. "...defendemos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales; queremos que haya perfecta división entre las materias civiles y penales y las materias constitucionales de que debe conocer la Corte; queremos que todos los asuntos judiciales no se concentren en la ciudad de México en manos de cuatro o cinco abogados a quienes se considere como las notabilidades del foro mexicano y se les invoque como los únicos abogados de la República, cuando en provincia hay abogados bastante competentes; queremos que esos mismos abogados de la ciudad de México que han concentrado todos los negocios dejen de estar en posibilidad de corromper la administración de justicia, haciendo sugerencias a los magistrados de la Corte para que fallen en tal o cual sentido. Si continúa el debate, me veré en el caso de ampliar mis razonamientos. Mis ideas fundamentales son éstas: respetemos la soberanía local, la justicia local, el prestigio de los tribunales locales, y que ellos den su última palabra, dicten la sentencia y no haya poder humano que venga a revocarlas, tanto en materias civiles como penales, ya que constitucional es la Corte si debe conocer de esos asuntos".

materia concede la suspensión el presidente de la junta de conciliación y arbitraje, y no la autoridad responsable que lo es el grupo especial respectivo.⁸⁴

6) Artículo 107 fracción XII segundo párrafo

La intervención de las autoridades judiciales locales es reducida, se limita a recibir materialmente la demanda, no resuelven nada respecto a su admisión o rechazo, es la recepción material la que justifica que puedan otorgar la suspensión provisional.

Don José Ramón Palacios ha hecho notar "...la precisa y escasa autoridad que la Ley de Amparo confiere a las autoridades comunes en materia de amparo, impiden que éstas puedan ser consideradas como verdaderas auxiliares de la justicia de la Unión".⁸⁵

Debe agregarse que ésta intervención de los jueces comunes más existen en función de preservar los derechos individuales, que con vista a utilizarlos en descargo o auxilio del poder judicial federal.

7) Artículo 133

El artículo 133 para el caso de que una ley local sea contraria a la constitución o leyes y tratados expedidas por el gobierno federal, obliga a los jueces locales a no aplicarla; es obvio que quien ha jurado respetar aquéllos se sienta constreñido a no violarlos y se abstenga de materializar en un caso concreto la legislación propia que estima contraria a las normas fundamentales. Cuando decide no aplicar su ley realiza necesariamente un juicio de valor y emite una resolución; examina su propia ley a la luz de la constitución.⁸⁶

Hacer tal examen y emitir la correspondiente declaración no es facultad privativa de la rama judicial federal;⁸⁷ no existen los elementos suficientes para estimarlo así; en cambio hay razones para suponer que el control de la constitucionalidad compete a todo tipo de autoridades judiciales: federales y locales.

De los artículos 103 y 107 no se desprende ningún derecho exclusivo a favor de los jueces federales, más bien se puede concluir válidamente que existe una colaboración de éstos con los jueces locales en esa tarea; como se ha visto, las fracciones XI y XII del artículo 107 hacen intervenir a los jueces locales en la defensa de la constitución; además la resolución de las controversias que se suscitan sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales es una facultad coincidente; existiendo legalmente tales posibilidades a

⁸⁴ Juventino V. Castro, *op. cit.*, p. 518.

⁸⁵ José Ramón Palacios, Instituciones de amparo. Editorial José M. Cajica Jr., S. A., 1969, p. 206.

⁸⁶ En contra D. Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 537 a 545.

⁸⁷ Ver supra d) incisos 1 y 2.

favor de los jueces de los estados, difícilmente se puede hablar de exclusividad; ésta se daría de no existir excepciones y en el caso de existir fórmulas como las previstas en los artículos 29, 74, 76, 105 y 106: "...solamente el Presidente de la República Mexicana..." "Son facultades exclusivas..." "Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia..."⁸⁸

Ahora bien es necesario insistir en lo que se ha dicho anteriormente: la jurisdicción de los tribunales locales tiene un doble origen: la constitución general de la república y las constituciones locales y aplican tanto derecho federal como local. Independientemente de lo anterior cabe observar que la fórmula inicial contenida en el artículo 107:" se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:..." no es del uso exclusivo de los tribunales federales, es común a los jueces locales cuando actúan en materia de amparo, de otra manera cabría expedir una ley diversa, tal vez con principios diversos, que reglamentara las fracciones XI y XII del artículo 107.

En todo caso los jueces locales, en cumplimiento de la obligación que les impone el artículo 133, ven circunscrita su acción por los siguientes principios: no pueden hacer declaraciones generales; se deben limitar a abstenerse de aplicar la ley local que estiman contraria a la constitución y, en todo caso, sus decisiones serán revisables ante el superior y, por los tribunales federales; al fin de cuentas son éstos quienes tienen la última palabra en materia de constitucionalidad.

Sobre esta materia la corte ha sostenido, como en muchas otras cuestiones fundamentales, criterios contradictorios:

"Aunque es cierto que en el ámbito de la doctrina se ha discutido ampliamente, con argumentos serios de una y otra parte, el punto relativo a si el órgano judicial está obligado a abstenerse de aplicar una ley contraria a la Constitución, lo cierto es que en el Derecho Público Mexicano se ha adoptado una solución positiva que puede calificarse de intermedia. Conforme a la Constitución federal, no todo órgano judicial es competente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sino solamente el Poder Judicial Federal, principalmente a través de un juicio de fisonomía singular como es el amparo, donde la definición de inconstitucionalidad emitida por el juez federal se rodea de una serie de precauciones y requisitos que tratan de impedir una desorbitada actividad del órgano no judicial en relación con los demás poderes. Aun en el caso del artículo 133 de la Constitución, que impone a los jueces de los estados la obligación de preferir la Ley Suprema cuando la Ley de su Estado la contraría, el precepto se ha entendido en relación con el sistema según el cual es únicamente el Poder Judicial Federal el que puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad. Esto es así porque aun en el caso de que un juez de una entidad federativa frente a una ley local que estimara inconstitucional, se abstuviera de aplicarla para arreglar tales preceptos a la Constitución Federal, esta abstención no tendría los alcances de una declara-

⁸⁸ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 539.

ción sobre la inconstitucionalidad de la Ley, más allá del ámbito del procedimiento en que interviene, tal como se pretende, en el caso, que hubiera hecho la autoridad responsable. De lo expuesto se infiere que nuestro Derecho Público admite implícitamente que, conforme el principio de la división de Poderes, el órgano judicial está impedido de intervenir en la calificación de inconstitucionalidad de los actos de los otros poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue una competencia expresa para ese efecto, como ocurre en la Constitución Federal cuando dota al Poder Judicial de la Federación de la facultad de examinar en determinadas condiciones la constitucionalidad de los actos de cualquiera autoridad. *Semanario Judicial de la Federación*. T. CXVIII, pág. 126.⁸⁹

"CONSTITUCIÓN.—Las autoridades del país están obligadas a aplicar ante todas y sobre todas las disposiciones que se dieren, los preceptos de la Constitución Federal. *Amp. Dir. T. XV*. Pág. 672.

"CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY.—De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, todos los jueces de la República tienen obligación de sujetar sus fallos a los dictados de la misma, a pesar de las disposiciones que en contrario pudieren existir en las leyes secundarias, y siendo así, resultaría ilógico y antijurídico pretender que cumplieran con esta obligación, si no tuvieran a la vez la facultad correlativa de discernir si las leyes que rigen los actos materia de la contienda, se ajustan o no al Código Supremo de la República, cuando esta cuestión forma parte del debate, ya que de aceptarse la tesis contraria sería imponer a los jueces una obligación sin darles los medios necesarios para que puedan cumplirla. *T. XLI* Pág. 644.

"LEYES, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS.—Las obligación que tienen las autoridades de actuar dentro de las normas establecidas por la Carta Magna, y para ello, de confrontar con estas leyes que pretenden aplicarse, no produce, al faltarle a esta obligación, un nuevo concepto de violación distinto de los que se derivan del desconocimiento de las garantías individuales. En otros términos: sólo dentro del juicio constitucional de la competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación, se debe, necesariamente, a petición de parte, destruir los efectos de una ley inconstitucional, sin que esto signifique que las demás autoridades no deben regirse por la Constitución, aunque para ello tengan que desobedecer una ley secundaria, sólo que este deber no deriva de una competencia jurisdiccional, sino de un mandato general de orden superior, fincado en la supremacía de la Constitución. *T. XCI*. Pág. 1631.⁹⁰

"CONSTITUCIÓN IMPERIO DE LA.—Sobre todas las leyes y sobre todas las circulares, debe prevalecer siempre el imperio de la CARTA MAGNA, y cuantas leyes se opongan a lo dispuesto en ella, no deben ser obedecidas por autoridad alguna. *T. IV*. Pág. 878.

⁸⁹ Citada por D. Felipe Tena Ramírez, p. 538.

⁹⁰ Los derechos, t. VIII, p. 942.

"CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Sus disposiciones deben prevalecer contra cualesquier leyes que se dicten y que sean contraria a su espíritu. T. III. Pág. 1180.

III. *Resumen General*

Tomando en consideración los elementos anteriores, una interpretación exhaustiva y congruente con su contexto constitucional, el artículo 124 pudiera resumirse de la siguiente manera: Las facultades que no están expresamente concedidas por la constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, siempre que éstos no las tengan prohibidas. Los estados gozarían de las facultades que les confiere su propia constitución y la general. Los habitantes del país podrán hacer aquello que no sea competencia de algún funcionario o que no tengan prohibido.

Don Manuel Herrera y Lasso lo anunciaba así: "Los Poderes federales tienen, con exclusión de los Poderes de los Estados, las facultades explícitas e implícitas que, en jurisdicción "singular" o "dual", les concede la Constitución. Los Poderes locales tienen las facultades que les concede su propia Constitución y no les niega, por exclusión o prohibición, la Constitución general y las que ésta, directamente, les confiere".⁹¹

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN*

RAÚL F. CÁRDENAS

CAPÍTULO I

PREÁMBULO

1) En el Diario Oficial del viernes 4 de enero de 1980, se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1979.

La citada Ley, establece, en el Título Primero, artículos 1, 2 y 3, lo siguiente, que fija substancialmente la esencia de la Ley de Responsabilidades de 79, que derogó la anterior de 1939.

"ARTÍCULO 1.—Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley".

"ARTÍCULO 2.—Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes Federales, y *por los delitos y faltas tipificados en esta Ley*.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

"ARTÍCULO 3.—Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

I. El ataque a las instituciones democráticas;

* Capítulo I de una obra en preparación de próxima aparición.

⁹¹ Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, p. 229.

II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;

III. El ataque a la libertad de sufragio;

IV. La usurpación de atribuciones;

V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VI. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior;

VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas".

A reserva de estudiar con todo detenimiento la Ley publicada en el Diario Oficial de fecha 4 de enero de 1980, conviene hacer desde luego alusión a sus Artículos Transitorios, que están redactados en los términos siguientes:

"TRANSITORIOS:

PRIMERO.—La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

SEGUNDO.—Esta ley deroga la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación", del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1939 y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 21 de febrero de 1940".

2) Con anterioridad, entró en vigor la Ley Reglamentaria de los artículos 108 a 114 de la Constitución de 1917, que cumpliendo con las obligaciones impuestas al Congreso de expedir, en los términos del párrafo quinto del artículo 111, a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, "determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso".

Esta ley, que fue publicada el 21 de febrero de 1940, se inspiró en las leyes de Responsabilidad de 1870 y 1896 y publicó a su vez, sus transitorios, en los siguientes términos:

"TRANSITORIOS:

ART. 1º—Esta ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación. (Se publicó el 21 de febrero de 1940).

ART. 2º—Los procesos que se encuentren pendientes en primera instancia al entrar en vigor esta ley, por delitos o faltas oficiales a que se refiere el artículo segundo, Capítulo II, en los que ya se hubiese citado para la celebración de la audiencia de derecho, con objeto de dictar sentencia en cuanto al fondo, se continuarán hasta su legal terminación, con arreglo a las disposiciones antes de la publicación de esta ley.

En todos los demás, presentadas las conclusiones del Ministerio Público, si fueren acusatorias y, en su caso, las del acusado y su defensor, se procederá conforme a las disposiciones del artículo 73 y del Título Quinto, Capítulo III, de esta ley.

ART. 4º—Toda persona que al expedirse la presente ley tenga el carácter de funcionario o empleado público, deberá cumplir, en un término de noventa días, con lo dispuesto en el artículo 110 de este ordenamiento.

ART. 5º—Para la integración del Jurado Federal de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, *al entrar en vigor esta ley y por esta sola vez, se observarán los siguientes términos:*

La formación de las listas en los Juzgados de Distrito, a que se refiere la fracción primera del artículo 83, se efectuará en la segunda quincena del próximo mes de febrero.

De acuerdo con la fracción segunda del mismo artículo, las listas deberán ser fijadas a más tardar el último día del mismo febrero.

El plazo señalado en el segundo párrafo de la fracción tercera del citado artículo 83, se fija en el diez de marzo próximo.

La publicación de las listas en el órgano oficial correspondiente y que previene la fracción cuarta del multicitado artículo, deberá efectuarse a más tardar el veinte de marzo siguiente.

Los jurados que se designen en los términos de este artículo desempeñarán su cargo hasta el día último de diciembre de 1941.

ART. 6º—Se derogan en cuanto se opongan a la presente, todas las leyes y disposiciones de carácter general referentes a responsabilidades de funcionarios y empleados públicos.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, D. F., a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos treinta y nueve.—Lázaro Cárde-

nas. (Rúbrica). El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Ignacio García Téllez. (Rúbrica).

El Código Penal de 1931, por su parte, y en términos distintos de la Ley de 80, en los artículos transitorios, estableció lo siguiente:

“1º—Este Código comenzará a regir el día 17 de septiembre de 1931.

2º—Desde esa misma fecha queda *abrogado* el Código Penal de 15 de diciembre de 1929, así como todas las demás leyes que se opongán a la presente *pero tanto ese Código como el de 7 de diciembre de 1871 deberán continuar aplicándose por los hechos ejecutados, respectivamente*, durante su vigencia, a menos que los acusados manifiesten su voluntad de acogerse al ordenamiento que estimen más favorable, entre el presente Código y el que regía en la época de la perpetración del delito.

3º—Quedan vigentes las disposiciones de carácter penal contenidas en leyes especiales en todo lo que no esté previsto en este Código”.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que entró en vigor en el año de 1931, en sus artículos transitorios, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 1º—Este Código comenzará a regir el día diecisiete de septiembre de mil novecientos treinta y uno.

ARTÍCULO 2º—Desde esa misma fecha queda abrogado el Código de Organización, de Competencia y de Procedimientos en Materia Penal para el Distrito y Territorios Federales, expedido el 4 de octubre de 1929.

ARTÍCULO 3º—Queda en vigor la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común para el Distrito y Territorios Federales expedida el 31 de diciembre de 1928, excepto en lo que se oponga a este Código.

ARTÍCULO 4º—Todas las causas y registros que en cualquiera instancia están pendientes al comenzar a regir este Código, se sujetarán a sus disposiciones.

ARTÍCULO 5º—Los recursos interpuestos antes de la vigencia de este Código y que no se hubieren aún admitido o desechado, se admitirán siempre que en este mismo Código o en el anterior fueren procedentes, y se substanciarán conforme a lo determinado en el presente.

ARTÍCULO 6º—Los términos que para interponer algún recurso estén corriendo al comenzar a regir este Código, se computarán conforme al presente o al anterior, si fueren mayores los que en éste se conceden.

ARTÍCULO 7º—Las listas de jurados del Fuero Común formadas para el presente año continuarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 1931.

ARTÍCULO 12.—Los jueces que integran las cortes penales y tribunales correccionales, fomarán los tribunales de primera instancia de la Ciudad de México.

ARTÍCULO 13.—Los jueces que integran las cortes penales conservarán su orden numérico y a ellos se agregarán, hasta completar las ocho cortes penales de primera instancia, los jueces correccionales, igualmente en su orden actual.

Todos continuarán en sus funciones sin necesidad de mayores nombramientos y cada uno seguirá conociendo de los procesos que haya iniciado hasta su terminación.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal en México, a los veintiséis días del mes de agosto de mil novecientos treinta y uno, Pascual Ortiz Rubio. (Rúbrica). El Subsecretario de Gobernación, Encargado del Despacho, Octavio Mendoza González. (Rúbrica).

3) Hemos transcrito *in extenso*, los artículos transitorios tanto de la Ley de diciembre de 1979, publicada el día 4 de enero del año en curso (1980), como de la Ley de Responsabilidades de diciembre de 1939, del Código Penal de 1931 y del Código de Procedimientos Penales del mismo año, *para destacar el posible error en que incurrieron los autores de la actual Ley de Responsabilidades, ya que omitieron precisar*, como se debía, distintas situaciones que se han presentado al derogar la Ley de 1939, y que propiciaron los autos de libertad dictados a los autores de los distintos delitos previstos en las varias fracciones del artículo 18 de la Ley de 39.

Desde luego cuando entra en vigor una ley, tan importante como lo es la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, se suscitan necesariamente situaciones anormales como las que se prevén en los artículos transitorios de la Ley de 39; v.gr. en relación con los supuestos de los artículos 2 y 5, que hemos transcrito, y que se refieren a los procesos que se encuentran pendientes de concluirse, en primera instancia al entrar en vigor la ley en cuestión y lo referente a la integración del Jurado Federal de Responsabilidades Oficiales, etc.

Esos mismos problemas agravados, se plantearon al publicarse la Ley de 79, fundamentalmente distinta a la de 39, y al no haberse resuelto las diferencias, ni designado jurados, se ha hecho prácticamente inaplicable.

Hubiera sido más técnico que en los transitorios o en el Código Penal se diera nuevamente vigencia a los delitos definidos en los Títulos Décimo y Undécimo de dicho Código, denominados Delitos Cometidos por Funcionarios

Públicos y Delitos Cometidos en Contra de la Administración de Justicia, denominación que se emplea en casi todos los Códigos de los distintos países del mundo, y que se incorporaron en el artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de 1939, Títulos que estuvieron en vigor hasta el año de 1940, en que entró en vigencia la anterior Ley de Responsabilidades de Funcionarios, la cual *derogó* las disposiciones contenidas en esos distintos Títulos del Código Penal, incompatibles con el artículo 18 de la Ley de Responsabilidades, en el que se contemplan, en sus numerosas fracciones, todas las disposiciones contenidas en los Títulos en cuestión, punto que analizaremos posteriormente, y con el que han coincidido los jueces, especialmente los Federales, que han dictado resoluciones en el sentido de poner en inmediata libertad a los procesados por delitos oficiales, en virtud de que ya no están vigentes las disposiciones del artículo en cuestión, ni los artículos 212 a 228 del Código Penal, que como afirmamos, fueron derogados en el año de 1940, en que entró en vigor la anterior Ley de Responsabilidades. Los Jueces, en virtud de que dejaron de tener vigencia los distintos tipos contenidos en dichas disposiciones penales, con fundamento en el artículo 57 del Código Penal, han decretado la inmediata libertad de todas las personas que estaban procesadas por tales hechos. Entre otras resoluciones, transcribimos las siguientes:

“México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos ochenta.— Vistas las constancias que integran la causa a que se refiere la cuenta de la Secretaría, el suscrito Juez acuerda: Tomando en consideración que por acuerdo del quince de agosto de mil novecientos setenta y nueve, al resolverse la situación jurídica de CARLOS EDMUNDO VUDOYRA CADENA y de ADOLFO MORENO CRUZ, bajo el tenor del primer punto resolutivo, les fue decretado a los mismos auto de formal prisión al haberse satisfecho las exigencias legales correspondientes, como presuntos responsables del delito especial PREVISTO EN EL ARTÍCULO 18 fracción XXV y SANCIONADO POR EL ARTÍCULO 17 fracción VII, ambos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, respecto del cual ejerció acción penal en su contra el Ministerio Público Federal, Ley de Responsabilidades que se encontraba en vigor en la fecha de la resolución anteriormente mencionada; e igualmente, tomando en cuenta que en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente al día viernes cuatro de enero de mil novecientos ochenta, se publicó la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, promulgada el día treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, por el C. Presidente de la República, entrando en vigor el cinco de enero del año en curso, según se determina en el artículo 1º—transitorio de la mencionada Ley, precisándose además en el artículo 2º—transitorio de la misma, que por ella quedaba derogada la anterior “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación”, del Distrito y Territorios

Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, acordes con lo anterior, debe establecerse que como el delito previsto por esta última Ley y por el cual se decretó formal prisión a CARLOS EDMUNDO VUDOYRA CADENA y a ADOLFO MORENO CRUZ, no se contempla como delito, la conducta desplegada por los procesados; con fundamento en el artículo 57 del Código Penal Federal, procede decretar y se decreta la absoluta libertad de los procesados CARLOS EDMUNDO VUDOYRA CADENA y ADOLFO MORENO CRUZ, única y exclusivamente por el ilícito de que se viene hablando, debiéndose continuar la instrucción de la presente causa en contra de dichos procesados, por los delitos de FRAUDE Y FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS, por los que asimismo, se decretó formal prisión; consecuentemente hágase saber el tenor de esta resolución al C. Director del Reclusorio Preventivo Oriente del Distrito Federal, para que tome debida nota de la libertad que se ha decretado en favor de los procesados mencionados, única y exclusivamente por lo que se refiere al ilícito PREVISTO EN EL ARTÍCULO 18 FRACCIÓN XXV Y SANCIONADO POR EL 19 FRACCIÓN VII, ambos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, debiendo continuar reclusos a disposición de este Juzgado, en ese Establecimiento Penal, por los delitos de FRAUDE Y FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS. Por otro lado, comuníquese esta resolución al C. Magistrado del H. Segundo Tribunal Unitario del Primer Circuito, para su conocimiento y efectos legales correspondientes y en relación al Toca de apelación número 560/79, correspondiente a la apelación que se interpuso entre otros, por el defensor de ADOLFO MORENO CRUZ. Notifíquese...”. Lo proveyó y firma el C. Juez Cuarto de Distrito del Distrito Federal en Materia Penal, Licenciado José Méndez Calderón (Rúbrica)”.

“México, Distrito Federal, a catorce de enero de mil novecientos ochenta. VISTO el estado que guarda la presente causa, así como la certificación con que da cuenta la Secretaría y apareciendo de la misma que, con fecha treinta y uno de diciembre del año próximo pasado, el Ejecutivo Federal promulgó la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, misma que fue publicada el día cuatro de enero del año en curso, en el Diario Oficial de la Federación; y apareciendo que dicha ley, en su Transitorio Segundo, deroga la diversa de fecha treinta de diciembre de mil novecientos treinta y nueve, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de febrero de mil novecientos cuarenta, y atentos a que GUILLERMO GARCÍA MIRANDA y RAFAEL HERNÁNDEZ GÓMEZ se les instruye la causa penal número 125/79, por el delito de Responsabilidad Oficial, previsto y sancionado por los artículos 18, fracción XXV y 19, fracción VI, ambos de la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, a efecto de no violar las garantías individuales de

los aludidos procesados, y toda vez que, la nueva Ley viene a quitarle al hecho delictuoso por el cual se les instruye a los mismos la causa mencionada, el carácter de delito que la anterior Ley le daba, amén de que, la vigente es omisa con relación a que los delitos cometidos durante la vigencia de la referida Ley, serían sancionados conforme a las disposiciones de la misma, así como en la actual no se alude a que deba considerarse como delictuosos los hechos por las cuales están sujetos a proceso los susodichos GARCÍA MIRANDA y HERNÁNDEZ GÓMEZ; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57 del Código Penal Federal, 298, fracción III y 300 del Código Federal de Procedimientos Penales, *se sobresee* la presente causa que se instruye a GUILLERMO GARCÍA MIRANDA y RAFAEL HERNÁNDEZ GÓMEZ, como presuntos responsables del delito mencionado por el cual se les instruyó la causa de mérito, y en tales condiciones, póngase en inmediata y absoluta libertad a dichos procesados, cesando de derecho todos los efectos que este proceso debiera producir en lo futuro. Consecuentemente, gírense las boletas de libertad y oficios correspondientes; háganse las anotaciones respectivas en el libro de Gobierno de este Juzgado, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.—Notifíquese y cúmplase.—Lo proveyó y firma el C. Licenciado Homero Ruiz Velázquez, Juez Primero de Distrito en el Distrito Federal en Materia Penal.—Doy Fe.—(Rúbricas).

Con igual criterio se han puesto en libertad, entre otras, las siguientes personas procesadas por delitos oficiales:

JUZGADOS	ACUSADOS	PARTIDA
Vigésimo	Barrientos Guevara Alejandro	3669/78
Tercero de Dto.	Canales Cabrera Rodolfo	172/78
Décimo Noveno	Gaona Ortiz Sergio	4574/79
Tercero de Dto.	González Fernández Alfonso	244/79
Vigésimo	Guadarrama Rivera J. C.	3128/79
Vigésimo	Herrera Hernández R.	1530/79
Décimo Noveno	López Segovia José A.	5309/79
Cuarto de Dto.	Mendoza Mena Ignacio	
Vigésimo Tercero	Moreno Cruz Adolfo	3934/79
Cuarto de Dto.	Pérez Martínez Amaro	
Cuarto de Dto.	Ríos Camarena Alfredo	
Vigésimo	Velázquez Ornelas J.	
Cuarto de Dto.	Vuloyra Caulenz E.	
Cuarto de Dto.	Núñez Arellano Carlos	
Cuarto de Dto.	Ochoa Nájera Carlos	
Décimo Octavo	Nolazco Reyes Florent	
Vigésimo Tercero	Ochoa León Juan	
Décimo Sexto	Ramos Rendón Juan	

JUZGADOS	ACUSADOS	PARTIDA
Tercero de Dto.	Rendón Delgado Gaudelio	
Décimo Sexto	Rentería Preciado Ricardo	
Décimo Noveno	Rubio Velázquez Juan	
Vigésimo Quinto	Solórzano González Fernando	
Vigésimo Cuarto	Aguila Corona Benito	
Décimo Octavo	Bolán Ruiz Oscar	
Tercero de Dto.	Encinas Mino Nicolás	
	Espinosa Velasco Francisco	

4) Por otra parte, como no existe ya tipo que se considere como delito, por las conductas que antes se definían, bien sean en el artículo 18 de la Ley de Responsabilidades, o en los artículos 212 a 218 que hemos mencionado del Código Penal, no se puede proceder ya, en contra de ningún funcionario, lo que puede fomentar la corrupción y asegurar la impunidad de los funcionarios y empleados públicos, lo que tanto nos ha preocupado desde el Virreynato y tratado con especial interés en el México Colonial e Independiente, y en la actual administración, que se ha distinguido por su celo para combatir la corrupción.

Sin embargo, algunos Agentes del Ministerio Público del Distrito Federal, han sostenido que la Ley de 39 está vigente, por cuanto fue derogada y no abrogada por la nueva Ley.

Desde luego, han hecho caso omiso a lo dispuesto por los artículos 9 del Código Civil y 74 Constitucional que alude, este último, únicamente a derogación, tanto más que en la actualidad no se da tanta importancia a estos dos términos que expresan lo mismo.

De cualquier suerte, en amparos y resoluciones de las Salas del Tribunal Superior, se han revocado las resoluciones de los jueces, que aceptando el criterio del Ministerio Público del Fuero Común, se habían negado a la aplicación del artículo 57 del Código Penal. Así, en resolución dictada por la Séptima Sala, en el Toca de Apelación N° 290/80, se resuelve lo siguiente:

I.—El presente recurso tiene el objeto y alcance que le conceden los artículos 414 y 415 del Código de Procedimientos Penales, y en virtud de que se está en presencia de un recurso de apelación interpuesto por los procesados, así como por sus defensores, se suplirán las deficiencias que, en su caso, pudieran presentarse los agravios de los mismos.

II.—El artículo SEGUNDO TRANSITORIO de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de enero de 1980, textualmente dispone: Art. Segundo.—“Esta Ley deroga la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios

Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados"" de fecha 30 de diciembre de 1939 y publicada en el ""Diario Oficial"" de la Federación el 21 de febrero de 1940".

Ahora bien, para el efecto de una mejor comprensión en el caso a estudio, esta Sala estima necesario referirse en forma somera a los presupuestos básicos de la reforma o derogación de las leyes, deducidos de los artículos 72 inciso f), y 133 de la Constitución Federal y 9º y 11 del Código Civil.

En efecto, para derogar un precepto legal se requiere otro precepto legal de la misma jerarquía, esto es, emanado formalmente del único órgano y satisfaciendo los mismos requisitos para su expedición en el caso de la Ley Federal, que prevalece sobre la local, una disposición federal sólo puede ser derogada por otra de la misma naturaleza. Tratándose de dos leyes federales, una disposición de la posterior puede derogar a la anterior total o parcialmente, como en el caso de que se trate de dos cuerpos de leyes diferentes, toda vez que no existe precepto Constitucional alguno que establezca el principio general de que un artículo de una ley sólo puede ser derogado mediante la reforma hecha a esa misma ley. Por lo demás la derogación puede ser: a) Expresa explícita. Cuando se menciona el precepto derogado; b) Expresa implícita. Cuando se declara que se derogan los preceptos que se opongan a la ley nueva; y, c) Tácita. Cuando lo dispuesto en el precepto nuevo sea incompatible con lo dispuesto en el precepto anterior. Esto, aunque se trate de distintos cuerpos de leyes y aunque en la ley nueva no se hable expresamente de derogación alguna.

Ahora bien, cuando la ley anterior contiene disposiciones especiales que establezcan casos de excepción a las reglas generales, es claro que la ley nueva que sólo contenga disposiciones de carácter general no puede derogar tácitamente a la disposición especial de la ley anterior, porque ésta establece una excepción a la regla general, que es precisamente la intención del legislador, pero cuando la ley nueva contiene una disposición que es especial también, o cuando aunque sea general en principio, contiene una norma especial de derogación expresa de la norma especial anterior, ya sea declarando la derogación de toda norma que se le oponga a la nueva o ya sea derogando expresamente determinados preceptos legales, que en ambos casos la derogación es expresa, dicha norma sí produce el efecto de derogar a la norma especial anterior. Esto es, la ley general nueva del mismo rango, federal o local, no puede derogar tácitamente a la ley especial vieja, pero sí puede derogarla expresamente; y, la disposición especial nueva sí puede derogar tácitamente la disposición especial vieja, tal como la disposición general nueva puede derogar en forma tácita a la disposición general vieja.

Atento a lo anterior y a la disposición contenida en el artículo segundo transitorio de la Ley de Responsabilidades de los Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 31 de diciembre de 1979, que antes se transcribe, es de considerarse

que en el caso a estudio se satisfacen en extremo los presupuestos de que se trata encaminados a la derogación de la Ley de Responsabilidades que sirvió de base para el enjuiciamiento de los inculcados, habida cuenta de que ambos forman parte del mismo cuerpo de leyes, son de carácter federal y existe en la nueva ley disposición expresa que deroga la anterior, aunado la circunstancia de que los preceptos de la vieja Ley de Responsabilidades, que concretamente se aplican a los citados inculcados, a saber, artículo 18, fracción XXI, y 19, fracción IV, resultan incompatibles con lo dispuesto en la nueva Ley, específicamente en su artículo 3º

Ahora bien, independientemente de lo anterior, se debe estimar que el Juez del conocimiento actuó en forma jurídicamente incorrecta al resolver que a los inculcados debía aplicárseles y continuar el procedimiento conforme a lo preceptuado en la multicitada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 30 de diciembre de 1939, "...que se encontraba en vigor en el momento en que dichos encausados cometieron la conducta típica...", pues tal consideración implica que el A quo omite acatar la Ley vigente, misma que le resulta obligatoria conforme a la tesis jurisprudencial N° 124, visible en la página 216, Octava Parte de la Compilación de 1975, que a la letra dice: "LEYES, OBLIGATORIEDAD DE LAS.—Una Ley es obligatoria cuando es conocida o se presupone que lo es", y correlativamente y como consecuencia, incurre en una ultractividad de la ley derogada, al aplicarla con posterioridad a su vigencia, toda vez que dejó de tenerla al publicarse la nueva Ley misma que en su calidad de autoridad jurisdiccional, aplicadora del derecho, se encontraba obligado a acatar, sin que en la especie legalmente pueda el A quo hacer consideraciones sobre su validez, invalidez, aplicabilidad o inaplicabilidad por carecer de competencia para ello, y por el principio jurídico de que el derecho no es objeto de prueba. ,

En consecuencia, al suprimir la vigente Ley de Responsabilidad del delito contenido en la fracción XXI del artículo 18 de la Ley derogada y no establecerlo en sus estrictos términos en ninguno de sus preceptos, se debe concluir que dicho ilícito dejó de existir como tal y en esas condiciones resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 57 del Código Penal, por lo que procede decretar la inmediata y absoluta libertad de los inculcados JESÚS FERRER GAMBOA y JORGE CACHO RÍOS, por haber quedado derogado el precepto que contiene el tipo delictuoso presuntamente satisfecho con la conducta asumida por los referidos inculcados, lo que trae la imposibilidad legal de su aplicación y la continuación del proceso seguido en su contra".

5º) La importancia de fijar la responsabilidad de los Funcionarios lo destaca la exposición de motivos de la Ley de 1939, al afirmar: "el ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo

constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado, por su parte, *debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.*

La actuación criminal de los malos funcionarios cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirle al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota".

Estas mismas consideraciones se repiten en la Exposición de Motivos de la nueva Ley de 1979, sólo que el legislador actuó con tan escasa fortuna en la redacción de esta Ley, que podemos afirmar, sin temor, que si bien la anterior tuvo indudables vicios, la vigente no sólo no los ha corregido, sino que los superó, por lo que no puede, de ninguna manera, tener plena vigencia, ya que es la negación de los ideales contenidos en su Exposición de Motivos, y en la Exposición de Motivos de la Ley de 1939.

Ciertamente la Ley de 1939, repetimos, tuvo graves errores, y a ellos nos iremos refiriendo en el curso de este estudio, pero desafortunadamente no se corrigieron como se pudo hacer, en la ley vigente; sin embargo, la necesidad de reprimir la inmoralidad de los funcionarios y empleados, es un propósito tan hondamente sentido por la colectividad, que en todos los proyectos y Constituciones que nos hemos dado, hay una referencia expresa a la responsabilidad en *título expreso, como no acontece en las Constituciones de otros pueblos*. A pesar, sin embargo, de que en las distintas Exposiciones de Motivos de las distintas leyes de responsabilidad oficial, se alude a la urgencia de que el Estado provea de las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios, *todas nuestras leyes de responsabilidad, inclusive los preceptos constitucionales, son tan deficientes y desafortunados, que no es posible cumplir con tan nobles propósitos, con leyes tan poco felices.*

6º) Y ello a pesar de que somos herederos de una de las más sabias instituciones que se nos dio durante la Colonia: el juicio de residencia, que con frecuencia se afirma, es necesario volver a implantar, aun cuando ello, desde luego no es posible en la actualidad.

Esta institución nació en España, en el año de 1501, bajo el reinado de

Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión.

Con posterioridad, en la Recopilación de Leyes de Indias, Libro 5º, Título 15, denominado "De las Residencias y Jueces que la han de tomar", se dispone en la Ley Primera, que la residencia de los Virreyes se substancie en un término de seis meses, para asegurar la quietud de los Ministros y vasallos de las Indias; en la Ley Tercera, se previene que a los Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales promovidos de una audiencia a otra, se les siga el juicio de residencia, antes de salir de las ciudades en que residan; en la Ley Cuarta se contemplan los supuestos de los Gobernadores designados por tiempo indeterminado, que al removerse, el juicio debe seguirse ante la Audiencia del Distrito en que residan, y si son perpetuos (Ley Quinta), el juicio se debe llevar a cabo cada cinco años.

En las siguientes leyes, se fija la competencia, de determinados funcionarios, a los que debe tomarse la residencia por su antecesor o a otros funcionarios; en la Ley Diecisiete y siguientes se fijan reglas de procedimiento en los juicios de residencia de generales, almirantes, ministros, oficiales, oidores, etcétera.

En la Ley Veinticinco, se previene que no se tome la residencia de Corregidores y Alcaldes Mayores, a los sucesores, "si no fueren de mucha satisfacción"; en la Ley Veintiséis, se fija que las residencias se sigan en los lugares principales del ejercicio; que los juicios de residencia sean en forma que lleve la noticia de los indios (Ley Veintisiete); que el término de la residencia sea de sesenta días, y si hubiere demandas públicas, se tramiten en otros sesenta (Ley Veintinueve); que los Jueces de residencia procuren averiguar los bienes y malos procedimientos de los residenciados (Ley Treinta y Dos); que en el juicio de residencia no se tomen cuentas de hacienda y se remitan a los tribunales de cuenta (Ley Treinta y Cuatro); que los Corregidores, "que en las residencias fueren alcanzados en hacienda, tengan las penas que ésta declara y que para su cobranza se proceda conforme a ellas" (Ley Treinta y Seis). Esta ley es particularmente interesante, pues en ella se dispone que "los Corregidores", de nuestra Real Hacienda y causa pública, para cuyo remedio mandamos que todos los Corregidores y Alcaldes Mayores, que fueren alcanzados en alguna cantidad, por haberla retenido en su poder, así de nuestra hacienda, como de Encomenderos, indios o doctrineros, sean condenados a perpetua privación de oficio y desterrados por seis años a la guerra de Chile, siendo en las provincias del Perú o a otra semejante en las de Nueva España, la cual se ejecute sin remisión, sin dispensación alguna, y que *habiéndole dado expresión contra sus bienes, y no halándolos, se proceda contra sus fiadores y oficiales reales, que hubieren recibido las fianzas y contra los capitulares ante quien se huviesen dado, obligándolos a todos a que a prorrata paguen el alcance*".

Curiosa y digna de mención es también la Ley Cuarenta, que dice a la letra: "Declaramos y mandamos, que las sentencias definitivas pronunciadas en

residencia sobre cohechos, baraterías o cosas mal llevadas, contra gobernadores y sus oficiales, en que la consideración no exceda de veinte mil maravedís, sean ejecutadas luego en las personas y bienes de los culpados y si excediese en esa cantidad, la hayan de depositar, como se contiene en los capítulos de Corregidores y Jueces de residencia, que sobre esto disponen y se han de guardar y cumplir y que sin embargo de cualesquiera apelaciones que por su parte se interpongan...".

En la Ley Cuarenta y Cinco, se fija que sobre defraudar derechos y traer fuera de registros se pruebe con testigos singulares".

Finalmente, en la Ley Cuarenta y Nueve se afirma que considerando que las leyes se deben ajustar a las provincias y a las regiones para donde se hacen y que las Indias son tan distantes de estos Reynos, que cuando en nuestros consejos se llegan a ver y determinar las visitas o residencias, son muertos los comprendidos en ella y cuando conviene remediar los excesos de tratar y con-tratar los ministros, en que pocas veces dexa de intervenir fuerza, baratería o fraude de hacienda real; declaramos y mandamos que en todas las provin-cias de Indias, islas y tierra firme del mar oceano, los cargos de tratos y contratos de todos los ministros, que nos sirven y sirvieran, así en plazas de asientos como de otros oficios y cargos temporales de paz o guerra, cuenta y administración de nuestra real hacienda, y en toda otra cualquiera forma, sin excepción de personas, hayan de fallar y fallen contra sus herederos y fia-dores en lo tocante a la pena pecuniaria...".

La importancia del juicio de residencia, lo destaca el Dr. Don Carlos Ma-río Vargas Gómez, en el artículo publicado en la Enciclopedia Omeba, en el que analiza con claridad y acierto esta institución española, concebida para garantizar la administración y control de los vastos y lejanos territorios ame-ricanos, conquistados por España. Para el Dr. Vargas Gómez, el juicio de residencia tenía como finalidad el tratar que las disposiciones de la Corona Española, legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas y, por otra parte, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones.

De los datos que hemos expuesto, tomados de las Leyes de Indias, no cabe duda que la esencia del juicio de residencia, ha sido debidamente destacado por el Dr. Vargas, que sostiene que el juicio daba oportunidad (Ley Veinti-nueve) "a que los habitantes de estas regiones, tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario deseaba en el cargo, para denunciar sus abusos o errores que hubiera cometido en su desempeño".

En este sentido, el pueblo, como entidad política social, fue tenido muy en cuenta (especialmente los indios) y casi en su beneficio estaba orientada la institución que nos ocupa.

"Esta trilogía de intereses y equilibrio, o sea el Estado Español, el funcio-nario propiamente dicho y el pueblo americano, hicieron del juicio de resi-dencia una verdadera institución popular, que en su época sirvió para evitar, en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada, que actuaba lejos de los órganos competentes originarios".

Por otra parte, la institución y el juicio de residencia no significaba de nin-guna manera que las personas sujetas a dicho juicio, fueran culpables de algún hecho delictuoso; por el contrario, las personas que salían sin ninguna responsabilidad del juicio de residencia, sentían que esto era un motivo de honor y satisfacción para ellas, de tal suerte que el juicio de residencia no era visto con desagrado por parte de los funcionarios públicos, que estaban seguros que sí habían procedido con honestidad, este juicio significaba un motivo, inclusive de halago, como señala alguna de las leyes que ya hemos mencionado, para ellos.

7) Don Toribio Esquivel Obregón, en su Historia del Derecho en México, Tomo Segundo, distingue los dos procedimientos que la Corte Española había establecido para asegurar la responsabilidad de los funcionarios; la residencia y la visita. De la primera ya nos hemos ocupado, y se refería a determinados funcionarios en concreto. La segunda, era secreta y abarcaba a todos los fun-cionarios de una región o provincia.

"Ninguno de ellos, nos dice Esquivel Obregón, en particular sabía si se le hacían cargos, de que, ni por quien, ni aún después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba no por el Visitador, quien formulaba el sumario, que debería remitirse cerrado y sellado al Consejo de Indias, sino por éste".

Los miembros del Consejo, nos dice el Maestro, no estaban sujetos a resi-dencia, pero sí a visita. A ella acudió Carlos V en persona, en 1524, encon-trando dos culpables. Al Dr. Beltrán, por haber dado cartas de recomenda-ción para un pariente suyo a Perú, y haber recibido dádivas del Almagro y Pizarro, y al licenciado Don Juan Suárez de Carbajal, Obispo de Lugo, por un hecho que no se supo, pero que ameritó se le separara del cargo y se le impusiera una multa de siete mil pesetas.

En México, la historia nos relata la aciaga época en que, debido a la muerte de los Visitadores Ponce y Aguilar, los substituyó Álvaro de Estrada, que tantos errores y fallas cometió.

Mucho se ha suspirado en el México Independiente y en los países ameri-canos, como ya dijimos, por esta institución; el juicio de residencia, que a pesar de sus fallas, fue exitoso y cumplió con su finalidad, pero como veremos al señalar antecedentes de nuestros artículos 108 a 112, en todas nuestras Cons-tituciones, se ha cuidado de fijar reglas para exigir responsabilidad a los funcionarios, y desde que México es independiente, los órganos de comunica-ción y la voz pública, ha clamado contra la inmoralidad de los funcionarios y empleados, y no es exagerado el afirmar que en México por desgracia, es una institución que ha tomado carta de naturalización, la llamada mordida.

8º) Existió también en España el juicio de residencia, que al decir de Jimé-nez de Asúa, es el antecedente obligado de nuestro juicio político.

Lo regula la Novísima Recopilación, en los Títulos XII y XIII, Libro VII como se reguló en las Leyes de Indias, para los vastos territorios de la Co-rona Española.

En la Ley I, Don Fernando y Doña Juana, en Burgos año de 1515 del 7 y Don Carlos I y Doña Juana en Valladolid año 523 del 94 y en Madrid año 528 del 158 expresan:

“Mandamos, que los Asistentes y Coregidores de nuestros Reynos, cumplido el tiempo de los dos años que hubieren tenido los oficios, hagan residencia, y antes, si viéramos que cumple a nuestro servicio, y al bien de la Ciudad o Villa donde estuviere el tal Asistente o Corregidor; y que no puedan ser proveídos por más tiempo de los dichos oficios, hasta que hagan la residencia, aunque la dicha Ciudad o Villa, donde residen, los suplique (Ley 1.17 Títulos 7, lib. 3 R)”.

En las XX Leyes de este Título, y en las XVI del Título XIII, se dan reglas sobre el juicio de residencia y sobre el procedimiento a seguir como, tratándose de las leyes Indias, se dispone, que a los funcionarios, asistentes, Corregidores, Gobernadores, Alcaldes, Mayores, Tenientes, etc., no podrán ser proveídos a otro oficio, mientras su residencia en el Consejo, no sea vista, y “consultada y exe”, además el juicio de residencia, no es motivo de desdoro, sino por el contrario.

La Ley VI, dada en Toledo, en el año de 1525, por Doña Juana, dispone:

“Mandamos que, cuando quiera que se tomare residencia a los Corregidores y Jueces, de nuestros Reynos, que á los que por la residencia pareciere que han fecho bien sus oficios, se les diga en el nuestro Consejo, como nos tenemos de dellos por bien servidos, para que así lo lleven adelante en las cosas que más dellos no sirvieremos: Y á los que por las residencias pareciere no haber bien de sus oficios, mandamos, que no se les dé otro oficio; y que en las consultas que nos ficieren de las dichas residencias, se nos haga relación de los méntos o deméntos, para proveer lo que conviene a nuestros servicios”.

De los antecedentes que hemos reseñado, se desprende que México posee una rica tradición jurídica para combatir la corrupción; su pueblo una arraigada repulsa para los funcionarios que medran en el desempeño de sus cargos; y sus altos funcionarios una firme y encomiable resolución para moralizar la administración.

Sin embargo, para lograrlo, es necesario despertar conciencia y mística de servicio, a cuya disposición se cuenta, con tan relevantes y fecundas instituciones y ejemplos en la conducta de muchos funcionarios y empleados.

Hemos creado institutos notables para garantizar el respeto de servicio, pero nada más; entre otras, la declaración de bienes; también hemos sufrido épocas de grave inmoralidad en que los cargos se han dado como botín y derecho de disfrute. Pero otras dignísimas, en especial en el ramo judicial.

En el ejercicio de mi profesión, he tenido la suerte de que la mayoría de los Jueces con los que he tratado, han desempeñado su función con una gran honestidad, y si muchos de ellos no han sido excepcionalmente capaces, han demostrado un celo extraordinario por aplicar justicia y prestar todas las garantías necesarias en beneficio de las personas que sufren, especialmente en procesos de carácter penal.

Los abogados, los jueces, el personal judicial, hemos tenido que sufrir, sin embargo, las consecuencias de las grandes limitaciones de la justicia; incomodidades, distancias, incomunicación, falta de material, de estímulo, miseria e indiferencia de los otros Poderes, etc.

Los Jueces han tenido que sufrir, además, muchas limitaciones de carácter económico; sueldos reducidos, privaciones, hasta falta de medios para poder desarrollar sus actividades con eficacia, poco y capaz personal, pero a pesar de eso, han seguido una conducta ejemplar, que han merecido mi respeto y mi admiración.

Precisamente, debido al trato con Jueces extraordinarios, se me ha venido a la memoria uno de los relatos de Calamandrei, autor que tanto me emociona y que con frecuencia leo y releo con su obra titulada “Elogio de los Jueces escrito por un abogado”. En uno de sus pasajes, nos relata Calamandrei, que en cierta ocasión, un juez de una Corte de Nueva York pronunció en Florencia una conferencia sobre un tema de derecho norteamericano. Era el comienzo del verano; el salón, en el primer piso, parecía un horno; y el conferenciante, al subir jadeante las escaleras, demostraba sufrir el calor.

Después de la conferencia, a la que asistió un público de abogados y magistrados, tuve ocasión de escuchar por casualidad una conversación amistosa entre el juez norteamericano y un colega suyo italiano.

Preguntaba el juez norteamericano:

—¿Tienen en las salas aire acondicionado?

—No tenemos aire acondicionado.

—¿Tienen ascensor?

—No tenemos ascensor.

—¿Tienen un secretario particular?

—No tenemos secretario particular.

—Pero, ¿tienen una taquidactilógrafa?

—No tenemos taquidactilógrafa.

—Entonces, ¿un dictáfono?

—Ningún dictáfono.

—Pero, a lo menos, ¿una máquina de escribir?

—Nada de máquina de escribir.

—¿Y cómo hacen, entonces, para administrar justicia?

Aquí, el interlocutor italiano no le dijo que muchos jueces italianos no tienen ni una habitación apartada para ellos, ni un secretario disponible, ni siquiera, a veces, un pequeño escritorio. Le contestó con serena naturalidad:

—Tengo mi oficina, en el último piso de un viejo edificio que antes fue un convento. Todas las mañanas subo ciento dos escalones: es una gimnasia que sirve para levantar el espíritu hacia los cielos de la justicia. Allí arriba, en verano, encontramos refrigerio en nuestra lógica fría; en invierno, nos calentamos con el fervor de nuestra conciencia. Y las sentencias las escribimos nosotros, con nuestra pluma de ganso; es una molestia, pero también Bartolo hacía así. Lo habría abrazado.

Indudablemente, a muchos de los jueces, también con todas sus limitacio-

nes, les habría abrazado, porque son ejemplo de lo que debe ser la moralidad en nuestro país; muchos que no son jueces, que no son abogados, no, aun cuando desempeñen el cargo y ostenten el título. Y a pesar de todo, cuanta corrupción.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES PATRIOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

En el artículo 61 de la Constitución de 1917, se establece que los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, que jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

En los artículos 108 a 114 de nuestra Constitución, se previene, además, lo siguiente, en el Título denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos".

Artículo 108.—Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Artículo 109.—Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forme, si ha o no lugar a proceder contra el encausado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe en curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los Tribunales Comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Artículo 110.—No gozan de Fuero Constitucional los Altos Funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero.

Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda ini-

ciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 11.—De los delitos oficiales conocerá el Secretario erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades común para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su Seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trata.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta de cualesquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, y de los Jueces del orden Común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran, por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

En el artículo 112, establece la Constitución de 1917 que, pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto, y en el 113 se previene que, la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y *dentro de un año después*.

1) El distinguido Maestro, Don José Becerra Bautista, al hacer referencia a los artículos 61, 108 a 113 constitucionales, sostiene que, en síntesis, tales preceptos y sus correlativos, contienen las siguientes disposiciones:

1º Gozan de inmunidad:

a) El Presidente de la República por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo; empero, no quedan comprendidos en ella los delitos graves del orden común, ni la traición a la patria.

b) Los Diputados y Senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos; y

c) Los Ministros de la Corte al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales, en las resoluciones que dicten; la inmunidad desaparece en casos de mala fe o de cohecho.

2º Son sujetos de responsabilidad criminal:

a) El Presidente de la República por delitos graves del orden común y por traición a la patria, exclusivamente.

b) Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República, los Gobernantes de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales.

3º Gozan de fuero constitucional:

a) El Presidente de la República por los delitos que no abarca su inmunidad.

b) Los Gobernadores de los Estados y Diputados a las legislaturas locales, en casos de violaciones a la Constitución y leyes federales; y

c) Todos los demás funcionarios citados y los jefes de departamentos autónomos, por delitos oficiales o del orden común en que incurran y que no queden comprendidos en alguna inmunidad.

4º No gozan de fuero constitucional: los Magistrados de Circuitos, los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Distrito y Territorios Federales.

5º La naturaleza jurídica del fuero, su alcance y efectos, varían debido a la clase de delito imputado.

6º Los funcionarios judiciales, incluyendo a los Ministros de la Suprema Corte, pueden ser destituidos por el Congreso a petición del Presidente de la República, en casos de mala fe o conducta.

Cada uno de los anteriores asertos debe ser probado y se impone por vía de método hacer una breve historia de la inmunidad y del fuero, analizar después ambas instituciones desde el punto de vista doctrinal, y finalmente aplicar los principios teóricos a las normas, objeto de este trabajo".

2) Antes de entrar al estudio de las disposiciones que hemos transcrito, así como también lo referente a los privilegios, inmunidades y fueros, vamos a referirnos a las dos Constituciones más importantes que nos han regido, la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917.

Por lo que se refiere a la Constitución de 1857, no existe ninguna disposición, en el sentido de imponer al Congreso la obligación de expedir una ley

a efecto de tipificar los delitos que se han denominado Delitos Oficiales, cometidos por los funcionarios públicos federales.

La Constitución de 1857, en forma más clara que la Constitución de 17, fijaba, en primer término, que los altos funcionarios de la Federación eran responsables de los delitos comunes, que cometieran durante el desempeño de su cargo, por lo que, desafortunados, quedaban a disposición de los jueces competentes para que se les procesara, pues no existía entonces el artículo 21 de la Constitución de 17, que da al Ministerio Público, la facultad de ejercitar la acción penal.

Los delitos comunes se tipificaron con posterioridad, en nuestro Código de 1872, y en el año de 1870 se enumeraron los mal llamados delitos oficiales por los que debían responder los altos funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 103 Constitucional, o sea los Diputados, Senadores, individuos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Secretarios del Despacho.

En la Constitución de 57, se dispuso, además, que los Gobernadores de los Estados eran responsables de las violaciones a la Constitución y leyes federales, y el Presidente de los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La importancia que en nuestro país se le ha dado teóricamente a la responsabilidad de los funcionarios públicos, no sólo se recoge en la abundante literatura que existe sobre el particular, los términos despectivos de nuestro pueblo para calificar a los funcionarios corruptos (carranclán, mordelón, etc.), los ataques que en las Cámaras y en los órganos de comunicación, se hacen los distintos partidos políticos, sino también en los abundantes antecedentes que existen para sancionarlos, al grado que no tenemos Constitución o proyecto, repetimos, en las que no se destaque, como parte principal de las mismas, lo referente a la responsabilidad de los funcionarios.

3) Así, podemos mencionar, como antecedentes de los artículos 108 a 114 de la Constitución de 17, los siguientes:

El primer antecedente de estos artículos, son los artículos 128, 131 fracción XXV, 228, 229, 254, 255 y 261, incisos IV y V de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

El segundo antecedente lo encontramos en los artículos 59, 120, 146, 147, 150, 194, 198, 248 al 228 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apaztzingán el 22 de octubre de 1914.

El tercer antecedente se regula en los artículos 28, 62 al 64 y 79 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1922.

El cuarto antecedente se encuentra en las Bases tercera y octava del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1923.

El quinto antecedente lo encontramos en los artículos 38 fracción III, 39, 40, 43, 44 y 137 fracción V, párrafo primero, segundo, tercero y cuarto de la

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 24 de octubre de 1924.

El sexto antecedente está regulado en los artículos 18, de la segunda; 47, 48, 49 y 50 de la tercera; 9º y 12 fracciones I, III y IV, 36 de la quinta, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la Ciudad de México, el 29 de diciembre de 1936, antecedente que tiene la máxima importancia, según veremos con posterioridad y que ya en parte lo hemos señalado.

Como séptimo antecedente hemos de mencionar los artículos 66 fracción V; 67 fracción IV; 68 fracción IV, 69, 100, 104, 116 fracciones I a VIII; 117 fracción I y II, 118 y 160 del proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1836.

Como octavo antecedente mencionaremos los artículos 84 fracciones IV y V; 85 fracción II, 86 fracciones I y II; 89 fracción II; 112 fracción I; 115, 128 y 168 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1942.

Como noveno antecedente existen las disposiciones a que se refieren los artículos 34, 38, 39, 66 y 74 fracción IV, inciso 3º del voto particular de la minoría de la Legislatura Constituyente de 1942.

El décimo antecedente se regula en los artículos 42, 73, 74, 93 y 94 fracción I, 119 y 138 del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.

Undécimo antecedente; los artículos 76, 77, 78 y 118 fracción I y 197 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la H. Junta Legislativa y establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1942, sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a los mismos Decretos del día 12 de unio de 1943 y publicados por el Banco Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Décimo segundo antecedente; voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fechadas en la Ciudad de México el 5 de abril del mismo año.

Décimo tercer antecedente; los artículos 12 y 13 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionados por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

Décimo cuarto antecedente, los artículos 85, 98 fracción IV, inciso 1º y 2º; y 123 del Estado Orgánico Provisional de la República Mexicana, dadas en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.

Décimo quinto antecedente, dictamen y proyecto de Constitución Pública de la República Mexicana, fechados en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856.

Décimo sexto antecedente, artículo 105 de la Constitución Política de la República Mexicana, y siguientes; sancionada por el Decreto General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Décimo séptimo antecedente, comunicación de José María Lafragua a los Gobiernos de los Estados.

Décimo octavo antecedente, proyecto de la Constitución Política de la Re-

pública Mexicana, fechados en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856. Décimo noveno antecedente, Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857.

Vigésimo antecedente, Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865.

Vigésimo primero antecedente; reformas del artículo 105 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, el 13 de noviembre de 1874.

Vigésimo segundo antecedente; Programa del Partido Liberal Mexicano.

Vigésimo tercero; Mensaje y Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, fechado en la Ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916.

4) Desde luego, el más importante antecedente de los artículos 108 y siguientes de la Constitución de 17, son los artículos contenidos en el Título Cuarto, denominado también De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, de la Constitución de 1857.

Es conveniente, por tanto, que así como hemos transcrito los artículos respectivos de la Constitución vigente, transcribamos los artículos 103 al 109 de la Constitución Política de 1857.

Estos artículos disponen lo siguiente:

Artículos 103.—Los Diputados al Congreso de la Unión, los Individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales.

Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y los delitos graves del orden común.

Artículo 104.—Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior.

En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105.—De los delitos oficiales conocerán el Congreso como Jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable.

Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Artículo 106.—Pronunciada una sentencia de responsabilidad de delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 107.—La responsabilidad de delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Artículo 108.—En demandas del orden civil, no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

El artículo 1055, fue reformado el 13 de noviembre de 1874, en virtud de que se estableció el sistema bicameral en nuestra Constitución. La reforma quedó concebida en los siguientes términos:

“De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Ésta, erigida en jurado de sentencia, y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.”

5) Existen, desde luego, diferencias importantes por lo que se refiere a nuestras dos Constituciones, pero en las dos se emplea el término, delito común, como se emplea también en las Leyes Constitucionales de 36, de donde se tomó esta expresión.

Hemos de estudiar en su oportunidad, la interpretación que se da a esta expresión “delito común”. De cualquier manera y refiriéndonos a la clasificación del Código Penal de 1871, podemos decir que los delitos comunes a que se refiere la Constitución de 1857, son los contenidos primero, en la Ley para Castigar los Delitos Contra la Nación, en la Ley de Ladrones, Homicidas y vagos, y después en el Código Penal; posteriormente, los señalados en los Códigos Penales de los Estados conforme se fueron expidiendo, y en las distintas disposiciones de carácter federal, en las que se tipifican delitos. Delitos comunes, se entienden pues, en contraposición de los delitos oficiales, y no delitos del orden común y del orden federal, como veremos en su oportunidad.

6) En el Código Penal de 1872, se recoge esta distinción que marca la Constitución de 1857, entre delitos comunes, que comprende a los delitos del orden común y del orden federal, y los delitos oficiales, que por primera vez se tratan de explicar, en la Ley de 70, que vamos a considerar con posterioridad.

En efecto, en el Código de 72, en el Título Décimo, denominado “Atentados Contra las Garantías Constitucionales”, se agrupan diversos tipos que se ubican en los diversos capítulos en que se divide este título, y que se denominan a su vez: Capítulo I.—Delitos cometidos en las elecciones populares; Capítulo II.—Delitos contra la libertad de imprenta; Capítulo III.—Delitos contra la libertad de cultos; Capítulo IV.—Delitos contra la libertad de con-

ciencia; Capítulo V.—Violación de correspondencia de la estafeta y de despachos telegráficos.—Supresión de éstos; Capítulo VI.—Ataques a la libertad individual.—Allanamiento de Morada.—Registro o Apoderamiento de Papeles; Capítulo VII.—Violación de algunas otras garantías y derechos concedidos por la Constitución.

De los tipos agrupados en los siete Capítulos del Título Décimo, con el transcurso del tiempo, unos se han tipificado en leyes especiales, como la Electoral, Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional, Ley sobre delitos y faltas en materia de culto religioso y disciplina externa (estas últimas leyes inaplicables desde hace más de 40 años), Ley de Imprenta, expedida antes de la Constitución de 17 y de dudosa aplicación, etcétera.

De cualquier suerte, los delitos definidos en el Título Décimo, unos, sólo pueden ser cometidos por funcionarios o empleados públicos y otros por “cualquiera”, en tanto que los definidos y agrupados en el Título Undécimo, denominado “Delitos de los Funcionarios Públicos en el Ejercicio de sus Funciones”, sólo pueden ser ejecutados por funcionarios. Son delitos propios, como lo explicaremos posteriormente.

Este Título Undécimo, se subdivide en varios capítulos, denominados: Capítulo I.—Anticipación o prolongación de funciones públicas.—Ejercicio de las que no competen a un funcionario.—Abandono de comisión, cargo o empleo. Capítulo II.—Abuso de autoridad.—Capítulo III.—Coalición de funcionarios.—Capítulo IV.—Cohecho.—Capítulo V.—Peculado y Conclusión.—Capítulo VI.—Delitos cometidos en materia penal y civil.

En el Capítulo VII, se hace referencia a los delitos oficiales y se denomina “Sobre algunos de los delitos de los altos funcionarios de la Federación”; en el artículo 1059, que con el 1060, integra el capítulo en cuestión; se dispone:

Art. 1059.—Todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptado por la Nación, o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquiera otra infracción de la Constitución y Leyes Federales que en el desempeño de su encargo cometan, así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el artículo 103 de la Constitución; se castigará con las penas que señala la Ley Orgánica de 3 de noviembre de 1870.

Art. 1060.—Cualquiera otro delito de dichos funcionarios, que no sea de los enumerados en el artículo anterior, se castigará con arreglo a las prevenciones de este Código.

Resulta, en consecuencia, que el Código de 72, acogió la distinción Constitucional entre delitos comunes y delitos oficiales; los delitos comunes, son todos los contenidos en el Código Penal, inclusive los mencionados en los Títulos Décimo y Undécimo a que nos hemos referido, y de ellos son responsables, atento lo previsto en los artículos 103 y 104 de la Constitución de 1857, los altos funcionarios, y los delitos oficiales, que son los mencionados en la

Ley de 1870 y en el artículo 1059 del Código en cuestión, los que se castigarán con las penas que señala la Ley Orgánica de 3 de noviembre de 1870, que analizaremos en el siguiente capítulo, y que sólo podían cometer los Altos Funcionarios.

EL DERECHO INTERNACIONAL DE AUTOR

ANGELINA CUÉ BOLAÑOS

Es evidente que el derecho de autor, es un derecho del hombre y así lo señala la Declaración Universal de los Derechos del hombre, en su artículo 27 fracción segunda: "Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora."

Por lo tanto, lo que es un derecho del hombre debe ser el derecho de todos los hombres. Si existen derechos universales, los más importantes son, sin duda, los del arte y los del pensamiento.

La cultura no es patrimonio de un pueblo, es patrimonio de la humanidad.

A partir del descubrimiento de la imprenta y hasta nuestros días el mundo se encuentra tan comunicado, que la transmisión de las ideas se produce de forma por demás asombrosa.

La obra intelectual puede ser difundida universalmente, y la protección otorgada a ella en el plano territorial, resulta insuficiente, surgen de esta manera, dentro de la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la Comunidad Internacional, los acuerdos entre dos o más Estados Soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos.

Es así como la mayoría de los pueblos de la tierra comprenden la necesidad de crear un orden normativo internacional, para asegurar a los titulares de los derechos de autor, el goce de sus derechos, no sólo en los países de su nacionalidad, producción o publicación, sino también en aquellos donde se difundieron y aprovecharon. Es fácil destacar la trascendencia que tiene la protección internacional de los trabajadores intelectuales, cuya producción circula a través de las fronteras de las naciones con rapidez extraordinaria, aun entre los más alejados. Los trabajadores intelectuales, los que vuelcan su espíritu en las creaciones del alma, propendiendo al progreso y perfeccionamiento humano, no pueden escapar a un amparo que no es suficiente esté garantizado dentro de las fronteras de los estados, sino que debe ser internacional, fomentando y facilitando el intercambio cultural.

Al originar problemas iguales o similares que emergen de su propia naturaleza, crea por ende soluciones y normas análogas en todos los países. Esa es la expresión de la doctrina de los autores que va generalmente más allá, superando la ley escrita. La generalización de la doctrina tiene consecuencias muy favorables; propone la formación de una conciencia jurídica uniforme, que facilita la solución de los problemas internacionales; tiene de inconve-

niente, que sus conclusiones no son de aplicación obligatoria ni compulsiva en sus propios países; pero es el fundamento de la realización de congresos y conferencias universales, cuyas conclusiones se oficializan más adelante en convenciones y tratados.

Las convenciones y tratados son, pues, el desideratum en la materia, pues resuelven en forma indiscutible los problemas internacionales que provocan los derechos autorales. Algunos aspectos son solucionados por las leyes locales, pero en forma incompleta y no uniforme.

Siendo la obra intelectual un valor común a toda la humanidad, su protección debería ser uniforme y universal. La protección nacional resultante de las leyes locales afecta la unidad del derecho y no confiere sino prerrogativas insuficientes. Los estados se han agrupado en uniones internacionales para remediar, parcialmente al menos, esas lagunas. Las uniones internacionales, regidas por convenciones y tratados, por sí mismos insuficientes, constituyen en el estado actual del mundo político y jurídico en materia de derecho autor, el instrumento menos imperfecto que permite asegurar el respeto del derecho de autor.

Convenio de Berna

La Asociación Literaria y Artística Internacional, creada en 1878, bajo la dirección de Víctor Hugo, fija un programa con la idea principal de precodificar una ley uniforme a la cual se adhirieran los países de fuera ya con un alto grado de prevención respecto de sus valores intelectuales, cuyas bases fueron presentadas en el curso de un Congreso que tuvo lugar en Roma en 1882. Después fue elaborado un documento dentro de los años siguientes por una comisión francesa, el pensamiento maestro era el siguiente: todos los autores de obras publicadas o sus representantes dentro de un país contractante, cualquiera que sea su nacionalidad, serán asimilados dentro de los otros países como autores nacionales de esos países sin estar sujetos a la menor formalidad. Traducido al derecho internacional privado esta frase significa, que la ley aplicable sería la del país contractante donde fuera reclamada la protección. Se trata de la asimilación de las obras unionistas a las obras nacionales.

El 9 de septiembre de 1886, diez Estados adoptan el instrumento internacional denominado, Convención de Berna concerniente a la creación de la Unión Internacional para la protección internacional de las obras literarias y artísticas.

Este Convenio ha sido modificado por los países de la Unión, animados por el mutuo deseo de proteger del modo más eficaz y uniforme posible los derechos de los autores sobre sus obras literarias y artísticas en 1896, 1908, 1914, 1928, 1948, 1967 y finalmente el conocido como Acta de París del Convenio de Berna el 24 de julio de 1971. 46 Estados de los 71 Estados Miembros han ratificado hasta la fecha el Acta de París del Convenio de Berna.

Algunos aspectos especificados por la Convención son: obras protegidas, posibilidad de limitar la protección de algunas obras, criterios para la protec-

ción, criterios para la protección de obras cinematográficas, obras arquitectónicas y algunas obras de artes gráficas y plásticas, derechos morales, vigencia de la protección de obras realizadas en colaboración, libre utilización de obras en algunos casos, *droit de suite*, ejemplares falsificados y disposiciones especiales concernientes a los países en desarrollo.

Convención Universal

Durante el conflicto mundial 1939-1945 se exploró la idea de elaborar un instrumento que sin opacar la Convención de Berna y la Convención Panamericana de La Habana, se preparan, en base a reglas similares de las dos convenciones la unificación mundial de leyes protectoras de las creaciones del espíritu. Se realizan estudios por cuatro Comités de Expertos de la UNESCO, surge así la Convención Universal Sobre Derecho de Autor bajo los siguientes principios:

Las dos convenciones de Berna y de La Habana subsisten, las relaciones entre los Estados Unidos por una o por otra no serán afectadas; esta tercera Convención estará abierta a los miembros de la Unión de Berna y a aquellos para los que se aplica la Convención Panamericana. Cada país, sea de uno o los dos grupos se encargará de proteger las obras publicadas por primera vez en un Estado que sea parte de la obra, con las formalidades que prescriban las leyes del país de la primera publicación. Así como los países que se adhieran solamente a la Convención Universal en Ginebra en 1952 se aprueba la mencionada Convención.

En verdad, tanto la de Berna como la de Ginebra, tienden a la universalidad, estando abiertas a todos los Estados que quieran asumir los principios. Pero de hecho esta última aparece como más susceptible de captar un más grande número de participantes precisamente por que está destinada a atraer a los Estados que estimaron demasiado pesadas las obligaciones inherentes a la Convención de Berna.

La Convención Universal fue modificada el 24 de julio de 1971 en esta Acta se introducen disposiciones muy importantes relativas a los países en desarrollo tales como las licencias obligatorias en materia de traducción y reproducción. Los Estados Miembros de esta Convención son 73.

Convención de Roma

Los Estados animados por el deseo de asegurar la protección de los derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y de los organismos de radiodifusión convinieron preparar la Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión en 1961 y que se conoce como Convención de Roma.

Esta Convención contiene definiciones; exámenes de trato nacional, derecho convencional; cláusulas administrativas, etc. Países miembros 23 Estados.

La génesis de la Convención de Roma es de una larga historia, las preocupaciones que ella plantea se comenzaron a manifestar desde 1925.

Durante la Conferencia para la revisión de la Convención de Berna en 1928 los plenipotenciarios rehusaron acordar para los artistas y ejecutantes los beneficios del derecho de autor, pero consideraron importante encarar la posibilidad de medidas destinadas a salvaguardar sus derechos, así surge un Comité de Expertos bajo los auspicios de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

En 1951 la UNESCO, la Unión de Berna y la OIT elaboran un proyecto de Convención Internacional, proyecto que fue abandonado hasta conocer las opiniones de los demás Estados.

En 1957, se elabora un nuevo proyecto conocido como de Mónaco; en 1960 se logra un ensamble de los dos proyectos mencionados anteriormente y finalmente se convoca a una conferencia diplomática en 1961 en Roma donde fue firmada la Convención de Roma.

Convenio Fonogramas

Por lo que respecta a otras convenciones importantes que han sido ratificadas por México, existe el Convenio para la Protección de los Productores de Fonogramas contra la Reproducción no Autorizada de sus fonogramas. Convenio cuyo objetivo principal se expresa de la siguiente manera: los Estados Constantes se encuentran preocupados por la extensión e incremento de la reproducción no autorizada de fonogramas y por el perjuicio resultante para los intereses de los autores, de los artistas intérpretes o ejecutantes y de los productores de fonogramas.

Están convencidos de que la protección de los productores de fonogramas contra los actos referidos beneficiará también a los artistas intérpretes o ejecutantes y a los autores cuyas interpretaciones y obras estén grabadas en dichos fonogramas;

Reconocen la importancia de los trabajos efectuados en esta materia por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

Desean no menoscabar en modo alguno los convenios internacionales en vigor y, en particular, de no poner trabas a una aceptación más amplia de la Convención de Roma del 26 de octubre de 1961, que otorga una protección a los artistas intérpretes o ejecutantes y a los organismos de radiodifusión, así como a los productores de fonogramas. Firman el Convenio Fonogramas el 21 de octubre de 1971. Número de Países Miembros 32 Estados.

Convenio Satélite:

México también se ha adherido y forma parte de los cinco únicos Estados que se han adherido al Convenio sobre la distribución de señales portadoras

de programas transmitidas por satélite hecha en Bruselas el 21 de mayo de 1974, cuyos objetivos principales son para cubrir las necesidades del avance tecnológico, referentes a la comunicación y por la falta de una reglamentación de alcance mundial, que permita impedir la distribución a quien no está destinada así como para no dificultar su utilización, reconociendo básicamente la importancia que tiene en la comunicación el contenido principal y que agrupa los intereses de los autores, los artistas, intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión.

Este Convenio no debilita en modo alguno los acuerdos internacionales vigentes tales como el Convenio Internacional de Telecomunicaciones y el Reglamento de Radiocomunicaciones y por supuesto a la Convención de Roma. Países miembros: República Federal de Alemania, Tanya, México, Nicaragua y Yugoslavia.

ALGUNAS CONVENCIONES AMERICANAS

Congreso de Montevideo

Dentro del 1er. Congreso sudamericano del derecho internacional privado se suscribió el 11 de enero de 1889 entre Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay. Se modificó y fue dejado sin efecto en 1940. Sin embargo el 4 de agosto de 1939 Perú, Uruguay, Bolivia y Paraguay firmaron un nuevo Tratado de Montevideo que reconoce y protege los derechos de autor, gozando el autor de las garantías que le conceden las leyes del país donde tuvo lugar la primera publicación o producción (Sistema de Domicilio).

Convención de México

La 2a. Conferencia Panamericana aprobó el 27 de enero de 1902 una convención para la protección de las obras literarias y artísticas. La suscribieron Costa Rica, República Dominicana, Estados Unidos Americanos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Uruguay, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Paraguay, Haití, México, Perú y Ecuador.

Convención Panamericana o Internacional Americana de Buenos Aires

Es la que tuvo mayor número de ratificaciones, fue suscrita por 20 países, México no la ratificó y fue aprobada el 11 de agosto de 1910.

Convención de La Habana

Aprobada el 11 de febrero de 1928 por 27 países.

Convención de Washington

Fue aprobada el 22 de junio de 1946 y se denominó Convención Interamericana Sobre el Derecho de Autor en obras literarias, artísticas y científicas. Básicamente para propiciar el desarrollo del intercambio cultural. Esta Convención reemplaza a las convenciones de Buenos Aires y a la de La Habana y a todos los instrumentos interamericanos firmados sobre la materia, pero no afecta los derechos adquiridos.

Se crea así un estatuto internacional uniforme para todas las naciones del Continente Americano, pues establece de una manera inequívoca las competencias legislativas y jurisdiccionales.

Referente a tratados bilaterales solamente existen en México vigentes los siguientes cuatro:

Convenio de Propiedad Literaria, Científica y Artística, celebrado con España firmado en Madrid el 31 de marzo de 1924.

Convención entre los Estados Unidos Americanos y la República Francesa para la protección de los derechos de autor de las obras musicales de sus nacionales firmada en México, D. F. el 11 de diciembre de 1950.

Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de Dinamarca para la protección mutua de las obras de sus autores, compositores y artistas; firmado en México, D. F., el 12 de julio de 1954.

Y por último el Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federal de Alemania para la protección de los derechos de autor de las obras musicales de sus nacionales.

Organismos Internacionales:

Existen organizaciones internacionales importantes, señalaremos a la División del Derecho de Autor de la UNESCO, funciona también el Centro Internacional de Información Sobre el Derecho de Autor creado a raíz del Acta de París de la Convención Universal. Las principales funciones de la División son básicamente:

— Servir de Secretaría de los Comités de las Convenciones mencionadas con anterioridad;

— Preparar encuentros, seminarios, etc., con el objeto de difundir el derecho de autor y prestar asistencia técnica y jurídica especialmente a los países en desarrollo.

Se creó en 1946 con la idea siguiente: "Substituir la noción puramente estática y reivindicatoria del derecho de autor, por un concepto dinámico y finalista, los derechos de autor llegan a ser legítimos privilegios justificados por el servicio espiritual dado a la humanidad."

La Confederación Internacional de Sociedades de Autores y Compositores Dramáticos (CISAC) se creó en 1926. A través de sus 53 años de experiencia y a pesar de los trastornos ocasionados por la Segunda Guerra Mundial la CISAC subsiste gracias a una revisión periodística de sus estatutos. Actualmente existen dentro de la CISAC cuatro consejos internacionales de autores:

- Autores y Compositores Dramáticos;
- Autores y Compositores de Música;
- Autores Literarios; y
- Autores Cinematográficos.

Reúne y representa a aproximadamente 90 sociedades y organizaciones miembros de los cinco continentes. Significa una representación de cerca de 400 000 autores.

La CISAC es un organismo internacional, no gubernamental, que tiene por objeto: "Establecer normas homogéneas para el cobro de regalías y la protección de obras, unificar sus métodos, comparar conclusiones, multiplicar los vínculos obtenidos por medio de intercambios —éste es el programa— que justifica plenamente la noble iniciativa que se ha tomado y que hoy en día es tan necesaria."

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual OMPI en español y francés, WIPO en inglés fue establecida en virtud de un Convenio firmado en Estocolmo en 1967. Este Convenio entró en vigor en 1970.

El origen de la OMPI, tal como se conoce hoy, se remonta a los años 1883 y 1886 durante los que se adoptaron, respectivamente, el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial y el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas. Estos dos Convenios establecían la creación de una Secretaría llamada "Oficina Internacional". Las dos Secretarías fueron reunidas en 1893 y recibieron varios nombres, siendo el último el de "Oficinas Internacionales Reunidas para la Protección de la Propiedad Intelectual (BIRPI)". Estas Oficinas subsisten jurídicamente para los Estados parte en el Convenio de París, o en el de Berna que no son miembros de la OMPI; sin embargo, en la práctica, es imposible distinguirlas de la OMPI.

La OMPI adquirió el estatuto de organismo especializado de las Naciones Unidas en 1974. Es el decimocuarto de los 15 organismos especializados.

Sus principales objetivos son:

- Fomentar la protección de la propiedad intelectual en todo el mundo me-

diante la cooperación entre los Estados y, en su caso, con la colaboración de cualquier otra organización internacional,

— Asegurar la cooperación administrativa entre las Uniones de Propiedad Intelectual.

— La propiedad intelectual comprende dos ramas principales: La propiedad industrial (principalmente, las invenciones, las marcas de fábrica o de comercio y los dibujos y modelos industriales), y el derecho de autor (principalmente sobre las obras literarias, musicales, artísticas, fotográficas y cinematográficas).

Con respecto al fomento de la protección de la propiedad intelectual en todo el mundo, la OMPI favorece la conclusión de nuevos tratados internacionales y la armonización de las legislaciones nacionales; presta asistencia técnica y jurídica a los países en desarrollo; reúne y difunde información y mantiene servicios para el registro internacional o para otras formas de cooperación administrativa entre los Estados Miembros.

Estructura

La Oficina Internacional es la Secretaría de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual OMPI y, como también se ha confiado a la OMPI la administración de las Uniones de París y de Berna y de otras Uniones, también es la Secretaría de ellas.

Al frente de la Oficina Internacional está el Director General. Su personal permanente comprendía, al 1º de marzo de 1981, 220 personas aproximadamente, nacionales de más de 40 países diferentes. Su estatuto es similar al del personal de los otros organismos especializados de las Naciones Unidas.

Funciones

La Oficina Internacional es la Secretaría de los Diversos órganos de la OMPI y de las Uniones. Como tal, prepara las reuniones de esos órganos, principalmente facilitando informes y documentos de trabajo. Se encarga además de la organización de las reuniones mismas. Después de las reuniones, vela porque las decisiones adoptadas sean comunicadas a todos los interesados y, en la medida en que esas decisiones se refieren a la Oficina Internacional, vela por su cumplimiento.

La Oficina Internacional, por medio de contactos adecuados y bajo la supervisión de los órganos competentes de la OMPI y de las Uniones, inicia nuevos proyectos y ejecuta los proyectos existentes para fomentar una mayor cooperación internacional entre los Estados Miembros en el campo de la propiedad intelectual.

Existen desde luego varias organizaciones sobre el derecho de autor o dere-

chos conexos tales como: La Unión Internacional de Autores, la Unión Internacional de Radiodifusores, la Sociedad Internacional para el Derecho de Autor (INTERGU), la Federación Internacional de Músicos, el Sindicato Internacional de Autores, la Federación Internacional de Actores, la Confederación Internacional de los Trabajadores Intelectuales, la Oficina Internacional de Sociedades Administradoras de los derechos de grabación y reproducción mecánica, y el Instituto Latinoamericano de Derecho de Autor.

LA INVERSIÓN INSTITUCIONAL EN EL MERCADO BURSÁTIL*

LIC. ÓSCAR ESPINOSA VILLARREAL

Agradezco la oportunidad de dirigirme a tan insigne auditorio en una institución de esta categoría y prestigio. Celebro también la elección del tema, pues lo considero uno de los tópicos que más interesan al estudioso de la materia bursátil.

Efectivamente, la Inversión Institucional puede representar importantes beneficios o significativos perjuicios para el Mercado de Valores, dependiendo de la forma e intensidad de su participación en el referido Mercado.

La demanda permanente en el Mercado de Valores es el único elemento que favorece su desarrollo equilibrado y constante, dado que establece precios que atraen la participación de los emisores, cuya única motivación real de actuación en este ámbito radica en la remuneración que reciben por los valores que emiten para su colocación pública.

La demanda en el Mercado de Valores se agrupa en dos grandes sectores; el de los inversionistas personas físicas, y personas morales. El primer grupo representa inversionistas individuales con objetivos muy diversos para concurrir al mercado (formación de capital a largo plazo, rendimiento efectivo alto y continuo, especulación, etc.).

Respecto al segundo grupo, caben algunas consideraciones generales; aunque parezca ilógico, no significa lo mismo, conforme a lo que tradicionalmente se ha entendido, hablar de los Inversionistas Institucionales, que hablar de aquellos inversionistas que canalizan Inversión Institucional. Es obvio que existe alguna confusión, trataré de aclararla.

Hemos notado que últimamente, en los más altos foros del país, nuestros dirigentes gubernamentales se han referido a la existencia de un grupo de instituciones que, por la prestación de sus servicios de asunción de riesgos, captan recursos del público en general, con los que constituyen importantes reservas que les permiten hacer frente a las obligaciones que contraen, y por ende participan activamente en la formación de capital, con lo que se convierten en potenciales o reales aportadores de recursos al financiamiento del desarrollo. Se han querido referir a las Instituciones de Seguros y Fianzas, fondos de pensiones, a las Instituciones Nacionales de Seguridad y otros servicios a la población (IMSS, ISSSTE, INDECO, INFONAVIT, etc.), organismos todos con las características de formadores de ahorro, siendo éstos los clásicos Inversionistas Institucionales.

Para los efectos de esta plática, nos referimos a otros grupos que, por la

* Conferencia sustentada por el autor como parte del ciclo: "Derecho de Seguros", en la Escuela Libre de Derecho, Marzo-abril de 1981.

naturaleza de sus operaciones, constituyen también un sector que participa activamente en la canalización de recursos hacia el Mercado de Valores.

Hemos entonces de hablar acerca de:

- 1) *Instituciones Aseguradoras y Afianzadoras.*
- 2) *Instituciones de Crédito.*
- 3) *Sociedades de Inversión.*
- 4) *Instituciones Nacionales de Seguridad.*
- 5) *Fondos de Pensiones.*

Instituciones Aseguradoras

Las instituciones aseguradoras constituyen un Inversionista Institucional de una importancia muy considerable, siendo los más típicos de los comprendidos en esta clasificación.

Decíamos al inicio de esta plática que existen algunas Instituciones que por la naturaleza de las obligaciones que contraen para con sus clientes o para con los usuarios de sus servicios, deben constituir reservas. Las aseguradoras son un claro ejemplo de este tipo de instituciones.

Definamos el concepto de reservas: "Son el sistema técnico-económico del que se valen las entidades de seguros para la protección temporal de los riesgos por ella asumidos." Dada la diversa naturaleza que pueden tener las reservas se puede efectuar con ellas la siguiente clasificación:

a) *Reservas técnicas:* Se denominan también *obligatorias* y constituyen las provisiones económicas que cualquier entidad aseguradora debe realizar a obligaciones futuras que surgirán una vez efectuado el cierre contable de cada ejercicio, que en general no coincide con el fin de las pólizas suscritas. Las principales son:

a.1) Reservas de obligaciones por primas:

— *Reservas matemáticas:* Son exclusivas del ramo de vida y se destinan a conseguir un equilibrio futuro entre prima y riesgos. En los inicios de la actividad aseguradora, en riesgos de muerte las primas se calculaban anualmente incrementándose según la edad de los asegurados aumentaba y consecuentemente su expectativa de mortalidad. A la larga el importe a cubrir por prima dado que el riesgo se incrementaba con el paso del tiempo, era inaccesible y por lo tanto el seguro carecía de mercado. Posteriormente, se desarrolló el concepto de *prima nivelada o constante*.

Al mantenerse las primas constantes durante la vigencia del seguro se produce una consecuencia doble: *Las primas de los años iniciales son excesivas, mientras que las de las últimas anualidades son deficitarias*, lo cual exige del asegurador la retención de una parte de las primas excesivas para compensar

el déficit posterior. El importe de esta retención constituye la *reserva matemática*.

— *Reservas de riesgo en curso:* Son aquellas que tienen por objeto hacer frente a los riesgos que permanecen en vigor al cierre contable del ejercicio.

b.1) *Reservas de obligaciones por siniestros:* Son las relativas a los siniestros pendientes de liquidación y pago al término del ejercicio.

c.1) *Otras reservas de previsión y fluctuación de valores.*

Analicemos los tres elementos más importantes de que se compone la prima que una institución aseguradora cobra a sus asegurados:

- 1) El costo matemático del riesgo que se corre;
- 2) Los gastos de venta y operación en que incurre la aseguradora (se incluye la utilidad de los accionistas).
- 3) La tasa de rendimiento del exceso durante los años tempranos de las pólizas.

Así entonces el buen resultado de las instituciones aseguradoras dependerá de:

- 1) La correcta apreciación de sus riesgos, y su realización durante el período.
- 2) La optimización de sus recursos para venta y operación, y de manera muy importante.
- 3) Los rendimientos de sus inversiones.

Conviene destacar que la elevación de los riesgos asegurados tendrán una relación directa con la reducción de los riesgos asumidos en las inversiones seleccionadas. Esto es muy importante.

Hemos de concentrarnos en el punto tercero. Señalemos cuáles son los lineamientos que se establece a las instituciones aseguradoras para la realización de sus inversiones y para la constitución de las reservas a invertir:

El artículo 64 de la Ley General de Instituciones de Seguros señala que "Todas las instituciones de seguros deberán constituir las siguientes reservas técnicas:

- I. Reservas de riesgos en curso para sus pólizas vigentes.
- II. Reservas para obligaciones pendientes de cumplir por pólizas vencidas, por siniestros ocurridos y por dividendos en depósito;
- III. Reservas de previsión para fluctuaciones de valores y desviaciones estadísticas."

Respecto a la inversión de las reservas la misma Ley General de Instituciones de Seguros establece lo siguiente en su artículo 85: "El importe total de las reservas a que se refiere la fracción II del artículo 64 deberá invertirse en

valores que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sean de fácil realización. Tratándose de obligaciones pendientes de cumplir que sean a plazo determinado la inversión de las reservas podrá realizarse en bienes distintos, los cuales serán determinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de disposiciones de carácter general.

El importe total de las reservas en curso, a que se refiere la fracción I del artículo 64, deberá invertirse precisamente en los siguientes bienes:

- I. Primas retenidas correspondientes a reservas constituidas por operaciones de reaseguros celebradas con instituciones de seguros autorizadas o no autorizadas, por la parte retenida por la cedente, así como por las inversiones hechas en el extranjero por reservas técnicas correspondientes a operaciones directas practicadas fuera del país por instituciones autorizadas; pero estas últimas inversiones sólo se computarán para los efectos de las operaciones realizadas por la sucursal o agencia correspondiente;
- II. Bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, por el Distrito Federal o por instituciones nacionales de crédito en los términos del artículo 86; así como valores emitidos por organismos públicos descentralizados de carácter federal, aprobados para este efecto por la Comisión Nacional de Valores;
- III. Cédulas hipotecarias y bonos, garantizadas o emitidos por instituciones de crédito legalmente autorizadas;
- IV. *Acciones y obligaciones de compañías mexicanas que no sean mineras, petroleras o de seguros, aprobadas para este efecto por la Comisión Nacional de Valores, por medio de acuerdos generales;*
- V. *Préstamos con garantía prendaria de las acciones, bonos, títulos o valores a que se refieren las tres fracciones anteriores. El importe del préstamo no excederá del 80% del valor de la prenda, estimado de acuerdo con el artículo 92 de esta Ley;*
- VI. Préstamos con garantía de las reservas medias de primas, siempre que el importe del préstamo no exceda de la reserva terminal correspondiente;
- VII. Préstamos hipotecarios sobre inmuebles urbanos que a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se estimen de productos regulares, a plazos no mayores de diez años, siempre que el importe del préstamo no exceda del 50% del valor total de los inmuebles que queden afectados en garantía hipotecaria, ni del 30% de su valor, cuando se trate de inmuebles especializados, de acuerdo con las características que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- VIII. Inmuebles urbanos de productos regulares, en territorio de la República, que deberán estar siempre asegurados contra incendios, explosión y terremoto por su valor destructible;
- IX. Certificados de participación inmobiliaria emitidos en los términos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, con fideicomiso

de inmuebles que reúnan las características señaladas en la fracción anterior. Los contratos de fideicomiso deberán ser sometidos a la aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Estos certificados se computarán como inversiones en inmuebles.

- X. Depósitos bancarios a la vista en instituciones de crédito legalmente autorizadas;
- XI. Primas de renovación pendientes de cobro que no tengan más de treinta días de vencidas a la fecha del balance o de la estimación cuando se trate de instituciones que practiquen operaciones de Vida;
- XII. Crédito de habilitación o refaccionarios, descuentos y redescuentos a instituciones de crédito y a fondos permanentes de fomento económico destinados en fideicomiso por el Gobierno Federal en instituciones nacionales de crédito. Las operaciones mencionadas se practicarán de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que dicta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las reservas de previsión a que se refiere la fracción III del artículo 64 deberán invertirse precisamente en cualesquiera de los bienes, crédito o valores a que se refieren las fracciones II a X, y la XII de este artículo.

Las inversiones de las reservas técnicas estarán afectas a las obligaciones contraídas por la institución por las pólizas emitidas y no podrán disponer de ellas, total ni parcialmente sino para cumplir las obligaciones contraídas y las que resulten por virtud de sentencia ejecutoria de los tribunales de la República o por laudo de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, a favor de los asegurados o beneficiarios, de acuerdo con esta ley. Por lo tanto, los bienes en que se encuentren invertidas las reservas enumeradas en las tres fracciones del artículo 64 son inembargables.

El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá, mediante disposiciones de carácter general, modificar, reformar o variar los renglones, objetos y límites de inversión de las instituciones de seguros, así como señalar otros nuevos, para satisfacer necesidades de orden social o de interés público.

Conviene también mencionar el artículo 86 de la citada Ley:

"Por lo menos el 25% de las reservas técnicas, del capital pagado y de las reservas de capital de las instituciones de seguros, estarán precisamente invertidos en certificados de participación o bonos hipotecarios de las instituciones nacionales de crédito, en valores en serie del Gobierno federal o del Distrito Federal, emitidos por obras de servicios públicos, garantizados con la afectación en fideicomiso de algún impuesto, cuota de servicio o ingreso suficiente a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el servicio de amortización e intereses, siempre que el fideicomiso en favor de los tenedores de valores constituya en una institución nacional de crédito, o que se otorgue mandato irrevocable en favor del representante común de los tenedores de valores para los cobros de las cuotas de percepción de los ingresos. Para los efectos de la inversión obligatoria a que se refiere este artículo, sólo se compu-

tarán los valores antes mencionados que se emitan con un interés no superior al 6% anual.

Un 5% de las reservas técnicas, del capital y pagado y de las reservas de capital, deberá estar invertido en bonos para la habitación popular emitidos por instituciones nacionales de crédito. Además, deberá mantenerse invertido cuando menos el 5% de las reservas técnicas, del capital pagado y de las reservas del capital, como sigue:

1. En habitaciones populares construidas por las instituciones de seguros, con rentas bajas que, en ningún caso, exceden de \$350.00 mensuales, de acuerdo con las características que para cada región del país fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Instituto Nacional de la Vivienda; o
2. En la edificación de habitaciones populares destinadas a ser vendidas mediante procedimientos de amortización cuyos pagos periódicos, por su poca cuantía, puedan equipararse al importe de rentas, de acuerdo con las características y plazos de amortización que autorice la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tras de oír la opinión del Instituto Nacional de la Vivienda; o
3. En préstamos hipotecarios con interés no mayor del 7% anual, destinados a la construcción de habitaciones populares, que podrán otorgarse hasta por un 65% del valor del inmueble hipotecado, siempre que el inmueble se utilice precisamente para la habitación del deudor; o
4. En bonos para la habitación popular emitidos por instituciones nacionales de crédito.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de acuerdos generales, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y a la Comisión Nacional de Valores, podrá admitir que se invierta un 5% de su capital y reservas de capital y técnicas dentro del 25% referido, en valores de la deuda pública titulada a cargo del Gobierno federal, de características distintas a las señaladas en el primer párrafo de este artículo". (Sabemos que los Cetes no se considerarán para estos efectos).

Las inversiones que hagan las instituciones de seguros en obras de utilidad social, calidad que determinará la Secretaría de Hacienda con opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, podrán ser asimiladas a la inversión en valores del Estado, para los efectos del cómputo del 25% que exige este artículo, hasta un 5% de su capital y reservas de capital y técnicas y siempre que las instituciones inviertan en dichas obras cuando menos otro tanto igual al que se les considera, que se afectará a otros renglones de inversión.

Para los efectos de su inversión en los valores a que se refiere este precepto se deducirán, del total de las reservas técnicas, las inversiones mencionadas en la fracción I del artículo 85 y las que la Comisión Nacional de Seguros determine previo el estudio correspondiente. Las instituciones autorizadas cedentes,

estarán obligadas a hacer la inversión a que se refiere este precepto en la parte que corresponda a las primeras retenidas.

Igualmente citaremos el artículo 87 de la mencionada Ley General de Instituciones de Seguros.

Las inversiones que del importe total de las reservas técnicas a que se refieren las fracciones I y III del artículo 64, haga una institución de seguros en cualesquiera de los siguientes bienes, créditos o valores, se limitarán a las proporciones que a continuación se indican respecto a dicho total:

- I. Hasta un 30% en los préstamos hipotecarios, y en las células y bonos hipotecarios a que se refieren las fracciones III y VII del artículo 85, así como en los préstamos con garantía de estos valores. No se computarán dentro de este límite los valores de esta clase emitidos ni las células garantizadas por instituciones nacionales de crédito;
- II. Hasta un 30% en los inmuebles urbanos a que se refiere la fracción VIII del artículo 85. Las cantidades que inviertan las instituciones de seguros en la construcción o adquisición de un solo inmueble, no excederán del límite que señala discrecionalmente la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, por medio de disposiciones de carácter general con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- III. Hasta un 10% en efectivo o en depósitos bancarios a la vista;
- IV. Hasta un 20% en las acciones que se refiere la fracción IV del artículo 85 y en préstamo con garantía de las mismas.

El 20% establecido de esta fracción podrá invertirse totalmente en valores industriales o en préstamos con garantía de los mismos. Tratándose de valores emitidos por empresas que no sean industriales y de préstamo con garantía de estos valores, no representarán más de la cuarta parte de dicho porcentaje.

Las instituciones de seguros podrán invertir hasta el 5% de las reservas técnicas mencionadas en este artículo en acciones de instituciones de crédito o en préstamos prendarios con garantía de dichos títulos, pero estas inversiones se computarán dentro del 20% establecido en la presente fracción.

Las inversiones en acciones a que se refiere esta fracción no excederá del 30% de la sociedad emisora;

- V. Hasta un 20% en los descuentos y redescuentos y en créditos de habitación o refaccionarios a que se refiere la fracción XII del artículo 85, pero sin que las operaciones de préstamos hechas en forma directa excedan del 5% de las reservas técnicas.

Los créditos, títulos o valores de que sea responsable un mismo deudor o emisor, no excederán del 10% de la suma de las reservas técnicas, capital y reservas de capital de la institución inversora, con excepción

de los valores a que se refiere el artículo 86 y de las cédulas hipotecarias garantizadas por instituciones hipotecarias legalmente autorizadas.

En relación a las disposiciones para la estimación de los valores del artículo, citemos el artículo 92 que dice:

"Los valores del activo se estimarán de la manera siguiente:

I. Los bonos, obligaciones y cédulas hipotecarias que se encuentren al corriente en sus servicios de amortización e intereses, se estimarán a valor presente de los futuros beneficios del título, calculado dicho valor al tipo de interés real que según el precio de adquisición devengue el título.

Las obligaciones del Gobierno federal para obras de servicios públicos y los bonos hipotecarios de instituciones nacionales de crédito; siempre se valorarán por el sistema de amortización.

II. Si los bonos, obligaciones y cédulas hipotecarias no están al corriente en su servicio de amortización e intereses, se estimarán al promedio de las cotizaciones registradas durante los doce meses anteriores a la fecha de la cotización;

III. Las acciones se estimarán al valor promedio de las cotizaciones registradas durante los doce meses anteriores a la fecha de la estimación.

IV. Las acciones de las instituciones nacionales de crédito y de seguros estarán estimadas como sigue:

- a) En su valor nominal, durante los tres primeros años de constituida la institución emisora;
- b) Después del período a que se refiere el inciso anterior, en su valor nominal, siempre que la cotización dominante, el día de la estimación o del balance, no sea inferior al 95% de dicho valor;
- c) Cuando la cotización dominante el día de la estimación sea inferior al 95% de su valor nominal, el valor que resulte de acuerdo con las reglas de la fracción III de este artículo;

V. Los créditos a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 8º serán estimados a su valor nominal. Cuando el valor de la garantía no alcance a cubrir el crédito correspondiente, se estimarán al valor de realización de esa garantía estimado por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

VI. Los inmuebles urbanos se estimarán por el promedio de avalúos que, conforme a las siguientes bases, practiquen los peritos de las instituciones de seguros y que apruebe, en su caso, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

VII. Los demás bienes y créditos serán estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las pruebas conducentes

presentadas al efecto y tomando en cuenta las disposiciones de carácter general sobre el particular dicte la propia Secretaría."

Como se aprecia, la concurrencia de las instituciones por lo dispuesto en los artículos referidos es importante para el Mercado de Valores. Sin embargo, es conveniente recordar que nuestro país la propiedad de las instituciones aseguradoras se ha concentrado en instituciones de crédito o en grupos que poseen instituciones de crédito, por lo que dada la flexibilidad de lo dispuesto para la inversión de las reservas de las aseguradoras, éstas han orientado sus inversiones fundamentalmente a valores de rendimiento fijo emitidos por instituciones de crédito, lo cual ha limitado su participación en el mercado bursátil. Igualmente es especialmente significativo el hecho de que las disposiciones de inversión de reservas de instituciones aseguradoras se refieren a límites máximos que podrán ser invertidos normalmente, y no mínimos lo que ocasiona que las Instituciones tengan una libertad tal de inversión, que salvo en casos especiales no destinan una cantidad importante de recursos al Mercado de Valores o cuando menos no una cantidad tan importante como podría serlo.

Es de nuestro conocimiento el proyecto de reformas a la Ley General de Instituciones de Seguro que envió el Ejecutivo al Congreso, y destaca dentro de las modificaciones que dicha Ley establecerá, la de obligar a las instituciones a invertir hasta un 50% de sus reservas en el organismo que para este efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si como se ha dicho, las autoridades financieras del país pretenden contribuir a la formación de una auténtica plataforma Institucional del Mercado Abierto de Valores será tal vez interesante suponer que parte de las reservas a concentrarse en un organismo que podría ser el Banco de México se destinen a la Inversión en Valores de Rendimiento Variable. La falta de independencia de las Instituciones aseguradoras, sólo podrá ser compensada mediante la adopción de medidas que canalicen forzosamente parte de las reservas al Mercado de Valores. La capitalización que se requiere y se busca nos permite suponer que es un canal idóneo para la inversión de estos recursos el Mercado de Valores por los valores de rendimientos fijo y variable que en él se cotizan.

Para los Estados Unidos las aseguradoras han significado una parte importante del financiamiento del gasto público representando del total de sus inversiones un 20% las hechas en valores del Gobierno.

Analizando algunas cifras que pueden resultar de interés en el caso de México, citaremos que para el año de 1977 el total de las reservas técnicas de instituciones de seguros sumaba \$20.114,848,000.00 (estas cifras no incluyen a las reservas de capital). Al mismo año el total de las inversiones de las reservas técnicas, del capital, reservas de capital y de pasivos de las instituciones de seguros sumaba \$29.956,161,000.00.

De los cuales \$4.521,157,000.00 estaban invertidos en valores emitidos por instituciones nacionales de crédito, \$1.373,231,000.00 en bonos financieros y en obligaciones industriales, y \$1.445,985,000.00 en acciones industriales, así

como \$676.678,000.00 en acciones de instituciones de crédito. Otro lugar importante lo ocuparon las inversiones inmobiliarias, los préstamos sobre pólizas, los certificados de depósito bancario a plazo (\$1,616.779,000.00), otro tipo de préstamos y descuentos, y cuentacorrente de instituciones de seguros. Lo anterior muestra el flujo actual de recursos al Mercado de Valores, aunque desgraciadamente no con el desglose deseado dada la falta de información antes comentada. Si comparamos estas cifras invertidas con el potencial por invertir, apreciaremos que todavía existe a esa fecha un margen de inversión no utilizado hacia dicho mercado.

INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Las instituciones de crédito representan el grupo más influyente de los que acuden al Mercado de Valores a canalizar recursos Institucionales. Dos son las razones por las que se da esta situación.

- Detentan el control, o ejercen gran influencia sobre los otros inversionistas que acuden. Esto es, Aseguradoras, Sociedades de Inversión y Fondos de Pensiones.
- Por las disposiciones gubernamentales deben canalizar parte de sus recursos a la adquisición de Valores bursátiles o no bursátiles.

En efecto, poseen importantes proporciones del capital de las más importantes aseguradoras, y controlan las cuatro Sociedades de Inversión más grandes a través de sus Casas de Bolsa, manteniendo en fideicomiso casi el total de los fondos de pensiones existentes en el país con gran discreción en su manejo o inversión.

En relación a las disposiciones que reglamentan la inversión de sus recursos cabe mencionar los más importantes clasificándolos en dos grupos:

1er. Grupo. (*Canalización selectiva de crédito*).

- Deben canalizar el 16.2% del pasivo computable, a la adquisición de valores u otorgamiento de crédito a actividades de fomento económico.
- Así también, deberán canalizar el 0.4% de sus recursos totales a la compra de Valores cotizados según la lista que para esos efectos publique Banco de México.
- Igualmente, el 0.2% al otorgamiento de créditos que promuevan el Mercado de Valores.

La primera disposición hace referencia a valores cotizados o no, indistintamente, de manera que podría incluir algunos casos Valores Bursátiles.

Las otras dos disposiciones son intencionalmente dictadas para promoción del Mercado de Valores, aunque por desgracia no han funcionado en la práctica tan efectivamente como se quisiera ya que, por las normas de contabilización de los dividendos en acciones, sus importes se satisfacen aun sin que exista flujo constante de fondos.

Respecto al 0.2% destinado a financiamientos, conviene señalar el desconocimiento de algunas Instituciones Bancarias en cuanto a la mecánica de su operación, sin embargo, dado que estos recursos no tienen ninguna inversión alternativa (la única, son depósitos en Banco de México al 6.55%), sentimos que paulatinamente se habrán de ir colocando en el Mercado. Su efecto es sumamente positivo pues dado que representan créditos, requieren garantías en Valores cotizados, lo que implica una participación adicional de Inversión.

2º Grupo (*Capitalización necesaria*).

Este grupo de normas regula el apalancamiento de la Inversión de las Instituciones de Crédito, favoreciendo a los valores cotizados, ya que, de la inversión en Valores que los Bancos hacen, si éstos son de los cotizados, se establece la proporción de 4.24 pesos de capital por cada \$100.00 de Inversión, mientras que si son Valores no cotizados, la cantidad de capital necesario por \$100.00 de Inversión asciende a 5.77 pesos.

Esta disposición, a medida que el Mercado regulado se desarrolle y ofrezca más y mejores alternativas de inversión a las Instituciones de Crédito, indudablemente favorecerá su participación en el Mercado Bursátil.

Se presenta, en los anexos, alguna información relativa a las inversiones de las Instituciones de Crédito, respecto a la cual quisiera resaltar que, aunque se muestra que la inversión en acciones es de 28,261.8 millones de pesos a septiembre, menos de la mitad se debe referir a acciones cotizadas, ya que la tenencia de los bancos de estas últimas era, al 31 de junio de 1980, de 12,755.1 millones de pesos. A la misma fecha de 1979 representaba 10,260.1 millones de pesos.

SOCIEDADES DE INVERSIÓN (INVESTMENT COMPANIES)

Dentro de los inversionistas institucionales las Sociedades de Inversión ocupan un lugar importante, dada la canalización que hacen a la compra de valores bursátiles, de los recursos que han captado masivamente mediante la colocación pública de sus acciones. Para tratar de ubicarnos en lo que puede ser el potencial futuro de estas sociedades en México, definiremos lo que se refiere a ellas en el mercado americano.

Fundamentalmente existen dos grandes grupos de sociedades de inversión. Aquellas que se conocen con el nombre de "Closed End Managed Investment Companies" y las que se conocen con el nombre de "Open End Managed In-

vestment Companies". Para nuestros efectos, en lo sucesivo, sociedades "cerradas" y "abiertas" respectivamente, la diferencia fundamental que existe entre ambas es que las sociedades de inversión "cerradas", se cotizan en mercados abiertos como cualquier otro valor dado que una vez que colocan sus acciones no les dan liquidez ellas mismas sino los mercados en que se inscriben estando compuesta su cartera fundamentalmente por acciones y obligaciones. Así entonces, su precio puede estar por arriba o por abajo del valor que represente la división del valor de sus activos netos totales entre el número de acciones en circulación, generándose los movimientos hacia arriba o hacia abajo de su valor por las fuerzas naturales del mercado.

Las sociedades de inversión "abiertas" o sea aquellas que se manejan con un "final abierto", constantemente emiten nuevas acciones con las que incrementan su capital total, consecuentemente su inversión en activos. Sus acciones se compran y se venden diariamente de parte o con cargo a la propia sociedad de inversión, al valor que para este efecto determinen en la mayoría de los casos, comités de valuación, dando liquidez ellas mismas a su valor. Las bases que se tomarán primordialmente para establecer los valores de renta y recompra, serán aquellas que permitan reflejar el valor de mercado de los activos que forman el portafolio de inversión de la sociedad.

Existe un tercer tipo de sociedades de inversión conocida como "Face Amount Certificate Companies", que se caracterizan por tener su inversión en valores de rendimiento fijo, siendo los más populares aquellos que invierten sus recursos en bonos municipales y que por lo mismo confiere a sus tenedores y a sus accionistas importantes beneficios fiscales.

A últimas fechas y dada la popularidad y el surgimiento de un mercado de dinero diversificado, sofisticado, y amplio, han surgido los conocidos "Money Market Funds", que están formados por títulos propios del mercado de dinero, y que permiten a quienes desean invertir en ellos una alta liquidez y un elevado rendimiento a corto plazo. Estos fondos no son necesariamente sociedades constituidas como tales sino en muchos de los casos fideicomisos o fondos que emiten alguna constancia de participación a quienes invierten en ellos.

Las sociedades de inversión encuentran su principal fundamento en el concepto de diversificación de riesgo. Esto es, permiten a los inversionistas suscriptores de sus acciones que participen en portafolios sumamente diversificados en cuanto a los tipos de valores que incluyen.

La experiencia en México en materia de sociedades de inversión es una experiencia francamente pobre. Hasta principios de este año existían en operación solamente cuatro sociedades de inversión todas ellas con la característica principal de ser sociedades de un tipo "sui generis" que se asemeja más a las sociedades abiertas. En los inicios de este año se han solicitado concesiones para la formación de sociedades de inversión de las cuales se han otorgado hasta el momento cinco más.

Las cuatro sociedades mencionadas han permanecido ligadas a grupos específicos, funcionando durante algún tiempo como canales de captación de recursos de riesgo para las empresas del grupo que las promueve y maneja, con

la consecuente falta de independencia e imparcialidad en la toma de sus decisiones de inversión.

Además, la liga en su operación y manejo con grupos bancarios las ha relegado a convertirse en apéndice de las instituciones, quienes no han desplegado ningún esfuerzo especial para su promoción, salvo alguna excepción. Prueba de lo anterior son los 4,400 millones de pesos que mantenían en valores entre las cuatro, al 31 de diciembre de 1979.

Cabe señalar que el rendimiento que han producido a sus accionistas ha sido excepcional y si hemos de ser justos reconocer que en momentos difíciles han sido precisamente los bancos que las manejan los que les han dado liquidez.

La aparición de estas sociedades en nuestro país se debió a la publicación de la Ley de Sociedades de Inversión del 31 de diciembre de 1955.

Esta Ley fundamentalmente señala los siguientes principios:

1. Que las sociedades de inversión sólo se podrán crear por concesión federal.
2. Que se exige diversificación de la inversión en valores que autorice la Comisión Nacional de Valores.
3. Se establece la obligación de vender las acciones al precio fijado por los comités de valuación.
4. No se permite a estas sociedades ni obtener ni otorgar préstamos.
5. Se mantiene una constante y estrecha vigilancia por parte de la Comisión Nacional de Valores.
6. Goza de algunas ventajas fiscales.

Por el objetivo y la política de inversión de los recursos de las sociedades de inversión, éstas son clasificadas fundamentalmente en sociedades de inversión de rendimiento, de crecimiento y mixtas. Siendo las primeras aquellas que buscan un importante flujo de efectivo a través de la realización de sus inversiones fundamentalmente en valores de renta fija de alto rendimiento o en acciones cuyo dividendo normalmente es elevado. Las de crecimiento serán aquellas que buscan canalizar la mayor parte de sus inversiones hacia valores de rendimiento variable que acostumbren una elevada capitalización de sus utilidades, y las terceras aquellas que mezclan los objetivos antes mencionados.

Recientemente, el Ejecutivo Federal ha enviado al Congreso una iniciativa de reformas a la Ley General de Sociedades de Inversión que pretende fundamentalmente actualizarla conforme a las condiciones actuales del Mercado de Valores. En esta propuesta fundamentalmente se plantean modificaciones tendientes a favorecer el surgimiento de sociedades de Inversión abiertas. Las reformas a la Ley que se proponen dan lugar a una Ley "Marco" que deja todavía enormes vacíos y grandes atribuciones a la Comisión Nacional de Valores para que ésta, mediante medidas de carácter general, reglamente su contenido en cuanto a la operación de las Sociedades de Inversión. Conviene

destacar que ya se reconoce la existencia y la participación activa en el Mercado de Valores del Instituto para el Depósito de Valores, para la custodia de los valores que las Sociedades de Inversión poseen y emiten, y la valuación de las acciones que venden y compran para aumentar o disminuir el capital invertido en el Mercado de Valores. Además por sofisticación que ha alcanzado la administración bursátil, en materia de incorporar elementos que favorecen el mejor control de las operaciones que realizan las casas de bolsa, en la actualidad se encuentran en condiciones de administrar una gran cantidad de sociedades de inversión, lo que favorece su nacimiento y desarrollo por la necesidad así también de manejar de manera rentable cuentas pequeñas ante el reconocimiento por parte de los intermediarios bursátiles de la necesidad de que de alguna manera los inversionistas pequeños —que son los más numerosos— participen en el Mercado de Valores, a través de mecanismos como las sociedades de inversión y los clubes de inversión que reúnen en un solo fondo o en una sola cuenta un sinnúmero de inversionistas, favoreciendo la pulverización de la inversión, lo que constituirá en un futuro una plataforma adecuada, por lo permanente que es, del Mercado de Valores.

Es pues una solución francamente viable y conveniente el surgimiento de sociedades de inversión para constituir la mencionada plataforma y para atender las necesidades de servicio que demandan los inversionistas pequeños.

Por lo anteriormente expuesto es de preverse un importante desarrollo y desenvolvimiento de estas sociedades para la actividad bursátil en el país en un futuro cercano, siendo deseable que en lo futuro estas empresas surjan con independencia de grupos industriales o bancarios.

Solamente para tener una idea de la importancia que pueden tener, mencionaré el siguiente dato del mercado americano.

Al final de 1975 el valor de los activos de este tipo de sociedades de inversión era de 50 mil millones de dólares de los cuales aproximadamente el 70% eran fondos fundamentalmente formados por acciones comunes.

Los cuadros anexos nos dan interesante información sobre las inversiones de las Sociedades de Inversión en los Estados Unidos, su tipo y tamaño.

INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGURIDAD

Si hubiera querido ser estricto en la clasificación por grupos de los Inversionistas Institucionales, tal vez debería haber incluido a las Instituciones Nacionales dentro de las Instituciones Aseguradoras, por la similitud en su operación técnica. Sin embargo, por su importancia en la vida económica del país, conviene comentar algo acerca de ellas en forma particular.

Atienden a un mercado cautivo y creciente por las disposiciones que en materia de Seguridad Social existen en nuestro país, lo que les permite generar impotantes ingresos, y les obliga a constituir cuantiosos fondos de reserva. (Recordemos que solamente en el año de 1979 el I.M.S.S. y el I.S.S.S.T.E. tuvieron ingresos en conjunto por más de 116,000 millones de pesos.) Estas

instituciones han canalizado tradicionalmente sus recursos a la compra de valores emitidos por el estado, contribuyendo sensiblemente a financiar sus operaciones. Sin embargo, poco se ha hecho por regular uniformemente sus canalizaciones. En su comparecencia ante los Diputados, el Lic. David Ibarra anunció el proyecto que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de emitir Bonos de Tesorería para captar los recursos de las Instituciones Nacionales que concentran reservas importantes. Se prevé que sean valores emitidos a largo plazo, y que los fondos que se capten a través de ellos puedan destinarse a inversiones correctamente programadas que satisfagan los requerimientos de redituabilidad que exigen estas reservas para hacer frente a las obligaciones que les da lugar. Una alternativa importante podrían ser los valores bursátiles de cualquier tipo. Habremos de seguir de cerca su desarrollo y aparición final.

FONDOS DE PENSIONES

Entendemos por fondos de pensiones, de manera general, aquellos que constituyen las empresas u otro tipo de organismos mediante aportaciones periódicas para prever la indemnización por retiro de sus trabajadores una vez transcurrido un cierto tiempo previamente establecido.

Los fondos de pensiones los podemos dividir en dos grandes grupos, *Asegurados* y *No Asegurados*, siendo los primeros aquellos que se contratan con alguna Institución Aseguradora que garantiza el cumplimiento de las metas del plan como una de sus operaciones normales de asunción de riesgos.

Los *No Asegurados* son aquellos que constituyen las empresas por su cuenta, depositándolos en Instituciones de Crédito mediante el establecimiento de contratos de Fideicomiso, dando generalmente a la Institución discreción suficiente para el manejo de los recursos del fondo.

Actualmente el artículo 25 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta establece que "*serán deducibles las aportaciones a este tipo de fondos cuando se constituyen en Fideicomiso irrevocable en Instituciones de Crédito*". La iniciativa de reformas a esta Ley turnada al Congreso, establece la deducibilidad también en el caso de que los fondos sean manejados por Instituciones y Sociedades mutualistas de Seguros.

Las Casas de Bolsa por su parte, han venido haciendo gestiones para quedar incluidas en el grupo referido, mismas que se encuentran en proceso de estudio.

En el mercado americano los fondos de pensiones representan un importante renglón del capital institucional destinado a inversiones diversas. A fines de 1975 se estimaba el valor total en libros de los fondos de pensiones en 407,100 millones de dólares, los cuales venían creciendo desde doscientos sesenta y dos mil en 1970, 108,000 en 1960, y 41,000 en 1950. Aproximadamente el 53% de estos fondos eran fondos privados y el 47% eran fondos públicos. Esto nos indica en números lo importante que pueden llegar a ser en una Economía

determinada, y en relación con el tema que nos ocupa, los recursos potenciales sionistas Institucionales del Mercado de Valores.

Charles Ellis quien ha participado y realizado numerosos estudios en materia de fondos de pensiones afirma que en conjunto las 625 corporaciones más importantes de los Estados Unidos (esto es con datos a 1972) aporta más a sus fondos de pensiones que lo que gasta en nuevas plantas y equipo.

Normalmente, por la larga vida de los mismos y por su necesaria permanencia dada la rotación de personal en todas las empresas, el objeto de su inversión lo serán predominantemente valores de largo plazo ya sean de rendimiento fijo o de rendimiento variable. Dado lo anterior son naturales Inversionistas Institucionales del Mercado de Valores.

Los planes actuariales para el diseño de las características más importantes de los planes de pensiones toman en cuenta primordialmente los siguientes factores:

1. Tamaño del grupo que se pretende que reciba el beneficio.
2. Rotación estimada o estadística y por eso estimada del personal.
3. Expectativa de mortalidad.
4. Expectativas de modificación en los salarios.
5. Período de formación de capital, según las edades del grupo y la forma en que irán de ir alcanzando las edades de retiro.
6. La tasa de retorno necesaria para cumplir con las obligaciones contraídas mediante el establecimiento del plan.

Las variaciones en cualesquiera de las consideraciones mencionadas producirán necesariamente significativos cambios en las contribuciones que la compañía deba hacer anualmente al fondo del cual se trate. De tal manera, que el estudio que se hiciera de las variaciones en estos considerandos, podría determinar el flujo esperado de fondos hacia el Mercado de Valores por parte de estos fondos.

Un punto importante a señalar es el relativo a la ausencia de normas específicas de la autoridad que regulen las inversiones de los fondos, y la ausencia total de información que respecto a ellas existe en el Mercado de Valores.

En efecto, los fondos de pensiones sólo quedan sujetos a un "pobre control" cuando optan por buscar la deducibilidad de las aportaciones hechas a ellos ya que el mismo artículo 25 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta establece que deberán invertir el 30% de sus fondos en valores del Estado y el 70% restante en valores aprobados por la Comisión Nacional de Valores como objeto de Inversión de Instituciones Aseguradoras.

Efectivamente aun cuando representan un grupo de inversionistas cuyos movimientos puedan afectar en forma importante al Mercado de Valores, y sus inversiones podrían ser indicativos importantes para la toma de decisiones de los demás inversores, y de los analistas especializados, no se encuentran sujetos a ninguna reglamentación especial ni en cuanto a la canalización de sus recursos ni en cuanto a la información que deban hacer pública.

Además es conveniente observar que, dadas las limitaciones impuestas por la Ley del Impuesto Sobre la Renta, al tenerse que constituir como fideicomisos en las Instituciones de Crédito, su independencia es nula. Esto representa también una limitante para el análisis de la información por separado.

Así pues, urge que se promueva la publicación de información acerca de los fondos mencionados en aras de nutrir los elementos de análisis y toma de decisiones.

RESERVAS E INVERSIONES DE LAS INSTITUCIONES ASEGURADORAS

RESUMEN DE BALANCES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS

Miles de pesos

Concepto	1974	1975	1976	1977
Pasivo ¹	14 778 817	18 014 330	24 383 872	29 979 529
Reservas técnicas	10 301 407	12 384 458	16 924 978	20 114 848
De riesgos en curso	7 261 119	6 096 910	6 004 348	7 022 858
Reserva para riesgos en curso	—	3 423 041	4 729 949	6 371 623
De obligaciones contractuales	1 638 497	2 177 566	4 104 948	4 157 604
Para riesgos catastróficos	82 074	108 979	157 716	208 674
De previsión	826 986	949 807	1 102 026	1 384 494
Especial de contingencia	199 347	251 128	316 751	394 580
Reserva para jubilación de empleados	293 384	377 027	509 240	575 015
Circulante	2 550 204	3 351 038	4 764 234	6 431 869
Agentes	298 725	132 886	175 863	239 206
Comisiones por devengar	—	247 224	370 494	528 240
Reserva para compensaciones adicionales de agentes	—	12 215	29 792	52 177
Deudores y acreedores diversos	115 585	140 301	181 102	247 213
Sucursales y agencias	—	1 911	191	2 270
Intereses pendientes sobre dividendos y cupones en depósito	—	969	1 292	1 816
Depósito en garantía de rentas	—	786	953	1 995
Dividendos por pagar sobre acciones	—	8 015	6 141	8 481
Instituciones de seguros	—	—	—	—
Cuenta corriente	647 035	858 017	1 428 982	1 976 659
Reservas retenidas por reaseguros cedidos	1 233 337	1 609 344	2 076 154	2 681 704
Reserva de primas y siniestros retenidos y retrocesionarios ²	255 522	339 370	494 270	691 508
Otros pasivos	427 481	547 841	708 712	983 100
Impuestos retenidos sobre primas	241 935	296 428	420 330	600 657

Provisión para pago I.S.R.	128 326	187 087	242 005	339 379
Rentas, intereses y otros productos cobrados por anticipado	57 220	64 326	46 377	43 064
Capital contable	1 499 725	1 730 993	1 985 948	2 449 712
Capital social autorizado	1 064 750	1 284 000	1 284 000	1 810 111
Menos: Capital no suscrito	356 443	443 996	358 981	734 297
Capital no exhibido	8 000	—	—	2 125
Reserva legal	156 879	179 500	212 666	246 628
Otras reservas	233 146	118 342	122 811	140 681
Reserva por utilidades reinvertibles	—	12 040	12 058	9 378
Reserva por premio sobre acciones	—	35 743	45 007	58 439
Sobrante de años anteriores	180 251	189 789	275 011	318 911
Fondo de organización ³	1 169	10 305	1 083	—
Menos: Déficit de años anteriores y pérdidas del ejercicio	12 194	20 127	83 183	273 588
Utilidad del ejercicio	237 294	362 300	475 353	873 651
Remanentes ³	2 873	3 097	123	1 923

1 Comprende las operaciones de vida, accidentes, enfermedades y daños.

2 Para uso de instituciones que operan exclusivamente en reaseguro.

3 Para uso exclusivo de sociedades mutualistas.

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

INVERSIONES DE LAS RESERVAS TÉCNICAS, DEL CAPITAL, RESERVAS DEL CAPITAL Y DE PASIVOS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS

Miles de pesos

Concepto	1973	1974	1975	1976	1977
Total	12 506 448	14 778 817	18 014 330	24 383 872	29 965 161
Valores emitidos por instituciones nacionales de crédito ²	2 366 539	2 812 554	3 489 040	4 131 049	4 521 157
Valores emitidos por el Gobierno Federal	191 890	161 732	68 150	78 557	58 180
Cédulas y bonos hipotecarios	515 361	366 098	309 696	326 377	142 251
Bonos financieros y obligaciones industriales	1 208 745	1 234 281	1 426 558	1 393 011	1 373 231
Acciones industriales (neto)	552 004	797 010	963 109	1 147 208	1 445 985
Acciones de instituciones de crédito (neto)	459 100	513 175	647 878	684 595	676 678
Acciones de instituciones de seguros (neto)	99 032	127 683	148 117	195 425	178 340
Otros valores	63 261	76 253	95 186	159 904	321 964
Inversiones inmobiliarias (neto)	856 111	908 080	993 022	1 073 455	1 233 522
Certificados y constancias de depósito bancario a plazo	—	213 778	327 650	737 967	1 616 779
Préstamos sobre pólizas	755 640	813 900	883 530	1 039 530	1 217 513
Préstamo con garantía prendaria	178 452	180 879	159 667	256 423	343 896
Préstamos hipotecarios	710 277	843 157	966 891	1 179 457	1 195 243
Préstamos y descuentos	137 978	252 440	509 970	959 338	1 438 949
Caja y bancos	225 092	270 680	298 830	413 397	657 125
Primas pendientes de cobro	961 621	1 240 831	1 608 639	2 394 859	3 344 180
Agentes y otros deudores (neto)	194 589	235 814	255 395	368 642	433 193
Instituciones de seguros, Cuenta corriente	361 470	411 758	504 862	882 202	1 420 286
Primas retenidas por reaseguro tomado	284 259	400 884	526 346	718 552	899 426
Participación de reaseguradores por siniestros pendientes	676 713	705 253	1 034 521	2 458 096	1 931 868
Depósitos retenidos por cedentes	287 661	363 831	458 906	653 477	877 658
Reservas en instituciones reaseguradoras	947 614	1 323 091	1 680 881	2 179 650	2 814 357
Participación de reaseguradores por riesgos en curso	203 202	247 851	332 965	439 454	680 001
Mobiliario y equipo (neto)	114 925	124 395	166 376	205 336	320 222
Activos diferidos (neto)	154 822	153 409	158 137	307 911	316 422

NOTA: Incluye inversión de la reserva para jubilación de empleados (neto) para el año de 1977.

¹ Comprende las operaciones de vida, acciones, enfermedades y daños.

² Valores del Estado (Art. 28 de la Ley General de Instituciones de Seguros).

FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

EJEMPLO DE LA INVERSIÓN DE UN GRUPO DE INSTITUCIONES
ASEGURADORAS EN EE.UU. (AETNA LIFE & CASUALTY)
A 1978

<i>Inversiones</i>	(000 dólares)
Bonos y obligaciones	\$ 11 303 870
Préstamos hipotecarios	6 009 650
Acciones preferentes	741 454
Acciones comunes	779 183
Bienes raíces	277 863
Otras	70 587
Inversión otras empresas*	299 395
Préstamos a otras empresas*	274 622
<hr/>	
Total:	\$ 19 756 624

* Del grupo o con relación estrecha.

INVERSIONES EN ACCIONES, BONOS Y VALORES DE LAS INSTITUCIONES
DE CRÉDITO PRIVADAS Y MIXTAS QUE OPERAN EN EL PAIS

Septiembre, 1980

Saldos en millares de pesos

Banca múltiple

Cartera de Valores

Valores gubernamentales	2 876 888
Certificados de participación	63 757
Acciones	28 261 836
Obligaciones y otros títulos	1 279 826
Bonos emitidos por instituciones Nacionales de Crédito	823 485
Cupones de intereses y de dividendos	1 190
Incremento por revalorización de valores	1 369 018
<hr/>	
Total:	34 676 000

Banca especializada

Cartera de Valores

Valores gubernamentales	868 722
Certificados de participación	396 236
Acciones	1 092 205
Obligaciones y otros títulos	256 304
Bonos emitidos por Instituciones Nacionales de Crédito	525 445
Cupones de Intereses y de Dividendos	4 000
Incremento por Revalorización de Valores	68 836
<hr/>	
Total:	3 211 748

Total de Instituciones de crédito privadas y mixtas

Cartera de Valores

Valores gubernamentales	3 745 610
Certificados de participación	459 993
Acciones	29 354 041
Obligaciones y otros títulos	1 356 130
Bonos emitidos por instituciones nacionales de crédito	1 348 930
Cupones de intereses y de dividendos	5 190
Incremento por revalorización de valores	1 437 854
<hr/>	
Total	37 887 748

TENENCIA DE VALORES QUE COMO INVERSIÓN REGISTRAN LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES

Al 31 de diciembre de 1979
(SalDOS en millares de pesos)

Conceptos	Total	Instituciones de crédito privadas			Organizaciones auxiliares
		Múltiple Banca	Especializada	Instituciones nacionales de crédito	
Inversiones en acciones, bonos y valores	61 504 646	1 033 851	4 774 303	23 701 036	1 995 456
Sector Público	28 465 855	8 320 946	3 220 733	15 943 946	980 230
Valores de Renta Fija	15 692 239	7 270 072	2 950 128	4 563 789	907 650
Gobierno Federal	8 592 674	4 153 704	2 056 512	2 122 130	200 328
Bonos y obligaciones emitidos por el Gobierno Federal	8 592 674	4 153 704	2 056 512	2 122 130	260 328
Moneda nacional	4 949 984	2 820 529	411 529	1 497 982	219 944
Moneda extranjera ¹	3 642 690	1 333 175	1 644 983	624 148	40 384
Estados y municipios	12 688	.....	.....	12 688	.....
Empresas de participación estatal y organismos descentralizados	1 620 635	341 533	90 561	1 036 390	152 151
Sistema financiero	5 466 242	2 775 453	803 055	1 392 581	495 171
Instituciones nacionales	5 466 242	2 775 435	803 055	1 392 581	495 171
Títulos financieros	3 010	25	.....	979	2 006
Moneda nacional	3 010	25	.....	979	2 006
Moneda extranjera ¹	.....	.....	.....	.....	.....
Certificados de participación	2 348 567	441 711	335 473	1 325 856	245 527
Bonos financieros	122 309	42 781	11 026	65 746	2 756
Bonos y Cédulas hipotecarias	2 992 356	2 290 918	456 556	.....	244 882
Valores de Renta Variable	12 773 616	1 050 274	270 605	11 380 157	72 580
Empresas de participación estatal	12 288 456	776 668	219 498	11 221 624	70 666
Sistema financiero	485 160	273 606	51 107	158 533	1 914
Instituciones nacionales de crédito	406 017	225 695	51 107	127 301	1 914
Organizaciones auxiliares de crédito	14 851	12 000	.....	2 851	.....
Compañías de seguros	64 292	35 911	.....	28 381	.....
Sector privado	32 809 731	22 614 200	1 539 009	7 641 296	1 015 226
Valores de Renta Fija	487 390	224 519	97 994	122 935	41 942
Empresas o Particulares	273 329	174 567	60 423	21 133	17 206
Obligaciones hipotecarias	273 329	174 567	60 423	21 133	17 206
Sistema financiero	214 061	49 452	37 571	101 802	24 736
Bonos financieros	191 546	34 237	36 452	101 802	19 055
Certificados de participación	27	.....	27	.....	.....
Bonos y Cédulas hipotecarias	22 488	15 715	1 092	.....	5 681
Valores de Renta Variable	30 032 273	21 779 903	1 200 502	6 564 525	487 343
Empresas o Particulares	27 450 379	20 003 836	944 028	6 153 786	348 729
Sistema financiero	2 581 894	1 776 067	256 474	410 739	138 614
Instituciones de crédito	1 630 556	887 241	220 281	409 713	113 321
Organizaciones auxiliares de crédito	207 874	197 069	10 318	.....	487
Instituciones de seguros	743 464	691 757	25 875	1 026	24 806
Otros Valores	2 290 068	609 778	240 513	953 836	485 941
Sector Externo ¹	229 060	98 705	14 561	115 794	.....

¹ Convertida a moneda nacional.
FUENTE: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DE LAS SOCIEDADES DE INVERSIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 1979

(MÉXICO)

Porcentual

	Comermex	Firme	Fimsa	Banamex
Renta variable	98,39	99,05	85,03	97,91
Renta fija	1,61	0,05	14,97	1,62
Total	100,00	100,00	100,00	99,53

En miles de pesos

	Comermex	Firme	Fimsa	Banamex	Total	%
Renta variable	2 407 652	594 128	627 790	591 298	4 383 428	96,4
Renta fija	39 318	2 873	110 566	9 801	162 558	3,6
Total	2 446 973	597 000	738 357	601 098	4 545 986	100,0

CLASIFICACIÓN DE "FONDOS MUTUOS" POR TAMAÑO Y TIPO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1975

(EE.UU.)

Tamaño del fondo	Número de fondos	Activos totales (000)	% de total
Más de 1000 millones (dls.)	7	\$ 10 764 800	22,1
De 500 a 1000 millones	14	9 745 800	20,0
De 300 a 500 millones	18	6 473 200	13,3
De 100 a 300 millones	69	11 930 200	24,5
De 50 a 100 millones	59	3 981 800	8,2
De 10 a 50 millones	197	4 967 700	10,2
De 1 a 10 millones	157	699 800	1,4
Menos de 1 millón	35	143 000	0,3
Total:	556	\$ 48 706 300	100,0

Tipo del fondo	Número de fondos	Activos totales (000)	% de total
De acciones corunes			
Crecimiento	272	\$ 18 808 500	38,6
Mixtos	95	14 706 300	30,2
Especializados	17	295 800	0,6
Balanceados (acciones y bonos)	20	4 408 300	9,1
Rendimiento en efectivo	97	5 905 900	12,1
Bonos y acciones preferentes	8	449 700	0,9
Mercado de dinero	34	3 493 800	7,2
"Tax Free Exchange"	12	638 000	1,3
Total:	556	\$ 48 706 300	100,0

FUENTE: Wiesenberger Services Inc., Investment Companies (N.Y. 1976).

VALOR DE MERCADO DE LOS ACTIVOS DE FONDOS DE PENSIONES
PRIVADOS (NO ASEGURADOS) EN LOS EE.UU. (1970 Y 1975)

(Millones de dólares)

	1970	1975
Efectivo	1 800	2 962
Valores del Estado	3 000	11 097
Bonos	24 900	34 519
Acciones preferentes	1 600	892
Acciones comunes	65 500	87 669
Acciones de la propia empresa	6 000	n.d.
Acciones de otras empresas	59 400	n.d.
Hipotecas	3 500	2 139
Otros activos	4 400	6 341
Activos totales:	104 700	145 662

n.d.: No disponible.

FUENTE: S.E.C. (Boletín Estadístico, Vol. 34, Nº 4, abril, 1976).

ACTIVOS DE FONDOS ESTATALES Y LOCALES DE RETIRO DEL
GOBIERNO DE LOS EE.UU. A VALOR EN LIBROS

(Miles de millones de dólares)

	1970	1975
Efectivo	0.6	0.6
Valores del Gobierno Locales y Estatales	2.0	1.9
Bonos	33.9	65.1
Acciones	8.1	24.7
Créditos hipotecarios	6.8	7.2
Activos totales	58.1	106.5

FUENTE: Junta de Gobierno "Federal Reserve System" Sección Flujo de Fondos.

LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA

FAUZI HAMDAN AMAD

Conferencia sustentada el 12 de noviembre de 1980.

En razón de las conclusiones a que llego, a mi juicio, el título de esta charla debió haberse denominado "las mal llamadas facultades legislativas del Presidente de la República", ya que el título con que se dio a conocer parece indicar como si el Presidente de la República tuviera realmente, en estricto sentido jurídico, facultades legislativas.

Sin embargo, ni aun en los casos de facultades de excepción previstas por los Artículos 29 y 131 de nuestra Constitución, que expresamente se mencionan en el artículo 49, podemos decir jurídicamente que el Presidente goce de facultades legislativas. Nuestra Constitución, influenciada al igual que muchas otras, estructura y organiza el régimen del poder público dividiendo las funciones estatales entre diversos órganos. Nuestro sistema está basado en la Doctrina de Montesquieu, que consiste fundamentalmente en dividir las funciones estatales entre los diversos órganos que integran al poder público. La Doctrina de Montesquieu ha sido matizada y transformada al través del tiempo de tal manera que hoy en día esta doctrina clásica, que sustenta al principio de que el poder contenga al poder, ha sufrido verdaderas atenuaciones en su aplicación práctica.

Las funciones estatales, de acuerdo con esta doctrina que es incorporada a nuestra Constitución, suelen dividirse en tres grandes categorías: la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa o mal llamada también ejecutiva, de tal suerte que estas tres funciones les corresponden realizarlas, respectivamente, al órgano legislativo, al órgano judicial y al órgano ejecutivo. La principal característica de la Función legislativa es establecer, por vía general y obligatoria, las normas a que ha de ajustarse la conducta de los miembros del pueblo del Estado, o sea, establece y fija el orden jurídico general; en cuanto a la jurisdiccional su nota distintiva estriba en la aplicación de la ley a un caso concreto, resolviendo una controversia de los miembros de la comunidad entre sí, o bien, de alguno de los miembros con el Estado, teniendo como fin inmediato mantener o restablecer el orden jurídico violado o quebrantado. En cuanto a la función administrativa, puede ser conceptualizada para los fines de esta charla, como aquella que tiene por objeto fundamental crear situaciones jurídicas concretas o individuales, al ejecutar o aplicar una ley, al igual que la satisfacción, mediante actos materiales

primordialmente, de las necesidades colectivas y de los intereses públicos. Así pues, resumiendo, las tres funciones tienen naturaleza jurídica distinta, en cuanto a su quehacer político y jurídico: la legislativa crea el orden jurídico general que va a imperar en un ámbito material de aplicación (territorio); la administrativa tiene como función primordial, como señalaba, aplicar y ejecutar la ley creando situaciones jurídicas individuales y, por último, la jurisdiccional tiene por objeto dirimir una controversia o disputa suscitada entre los miembros de la comunidad entre sí, o bien, de alguno de ellos con el Estado. Nuestra Constitución, y esta es una de las atenuaciones que ha sufrido la Doctrina de Montesquieu, no sigue escrupulosamente la división de las funciones que la doctrina le ha atribuido, resultando que si bien normalmente el órgano legislativo realiza la función legislativa, sucede que por vía de excepción nuestra Constitución le atribuye otras funciones que por su naturaleza intrínseca corresponden a los otros órganos; así encontramos, por ejemplo, en nuestra Constitución que el órgano legislativo realiza funciones jurisdiccionales, como es el caso de los juicios políticos (Artículos 108 al 111 de la Constitución). Lo mismo cabe decir en cuanto a la función administrativa, ya que hay muchos actos que realiza el órgano legislativo que son materialmente actos administrativos que crean situaciones jurídicas concretas, por ejemplo, tenemos la licencia al Presidente de la República para ausentarse del país, las autorizaciones concedidas a nacionales para prestar servicios a estados extranjeros y, en general, la mayoría de las facultades establecidas en los Artículos 74 y 76 de nuestra constitución, que corresponden, respectivamente, a las facultades exclusivas concedidas a cada una de las Cámaras de Diputados y Senadores. Por razón de la naturaleza diversa de los actos que emanan del órgano legislativo, nuestra Constitución declara, acertadamente, que las resoluciones del órgano legislativo tendrán el carácter de leyes o decretos; leyes cuando crean situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, y Decretos cuando crean situaciones jurídicas concretas e individuales; lo mismo podemos decir de los otros órganos, el ejecutivo y el judicial. Respecto del órgano judicial, por excepción realiza actos administrativos que no tienen como presupuesto una controversia como sucede con la llamada jurisdicción voluntaria. En cuanto al órgano ejecutivo, por vía de excepción, realiza funciones que excepcionalmente por su naturaleza corresponden a otro órgano. Así encontramos que el Presidente de la República tiene conferida la facultad reglamentaria que por su naturaleza intrínseca crea situaciones jurídicas generales. En efecto el órgano ejecutivo, de acuerdo con el Artículo 89 Fracción I de nuestra Constitución, tiene la facultad de expedir reglamentos para mejor proveer en la esfera administrativa significando con ello que a través de esta facultad desarrolla y detalla una ley emanada por el Congreso de la Unión. El desarrollo, detalle e implementación de la ley, la realiza el ejecutivo en ejercicio de su función administrativa para poder aplicar la ley. El acto reglamentario es un acto intermedio necesario que en muchas ocasiones le exige la naturaleza de la ley emanada del Congreso, para poder proveer de manera efectiva y concreta a la aplicación de la ley. Sin embargo, el regla-

mento aunque por su naturaleza jurídica se le equipare a la ley, en el sentido de que crea situaciones jurídicas generales y abstractas, hay diferencias esenciales entre ambas: el reglamento siempre está supeditado a la ley y nunca puede haber un reglamento que no tenga como sustento y fundamento una ley, de ahí que todos los reglamentos en nuestro sistema jurídico, sin excepción, son calificados como heterónomos por estar vinculados a una ley del Congreso de la Unión de tal manera que siempre es parte de la ley; cualitativamente hablando el reglamento es a la ley lo que la ley es a la constitución en una jerarquía piramidal partiendo de la base última que en nuestro sistema es la Constitución que le da validez, sustento y legitimación a toda la estructura política y jurídica de nuestro sistema; por último, y este es el acertijo que distingue al reglamento de la ley, atribuida a la doctrina alemana, el reglamento no tiene el elemento de *novedad*, el reglamento desarrolla una ley, una situación jurídica ya preexistente, en tanto que la ley, en sentido formal y material, o sea, el emanado del órgano legislativo, tiene el elemento de *novedad*, ya que crea un nuevo orden jurídico; el reglamento no crea un nuevo orden jurídico simplemente desarrolla y detalla el ya preexistente, el ya emanado precisamente por el Congreso de la Unión; de esta suerte la facultad reglamentaria del ejecutivo no es en sentido estricto una facultad legislativa, ya que tiene su límite en la ley sin que pueda contrariar su contenido, alcance y espíritu. Cualquier transgresión, en exceso o en defecto de lo que señala la ley, es evidentemente un acto antijurídico y en consecuencia inconstitucional.

Por ello, equiparar el reglamento a la ley es tergiversar nuestro sistema jurídico, es alterar la división de las funciones otorgadas a los diversos órganos estatales, rompiendo el esquema estructural de nuestro sistema constitucional. Por fortuna, nuestra doctrina en este sentido es unánime y pacífica; acepta que la facultad reglamentaria, aunque por su naturaleza intrínseca crea situaciones jurídicas generales y abstractas, no puede equipararse o igualarse cualitativamente a la ley. Para los efectos de nuestra charla y para ubicar las diferentes clases de reglamentos que la doctrina acepta y que nuestro sistema jurídico también acoge, me he permitido clasificar los reglamentos en tres grandes categorías: los reglamentos heterónomos de ejecución, los reglamentos heterónomos de integración y los reglamentos autónomos. Los reglamentos heterónomos de ejecución son los únicos que admite nuestra constitución, tienen por objeto desarrollar y detallar una ley; los segundos, o sea, los reglamentos heterónomos de integración, corresponden a los casos previstos en los Artículos 29 y 131 constitucionales que más adelante me referiré, y los últimos, los llamados reglamentos autónomos, que son aquellos que no tienen como fundamento o base una ley emanada del Congreso de la Unión y que desarrollan directamente un texto constitucional. En mi opinión, están prohibidos tajantemente por nuestro sistema constitucional tal clase de reglamentos, aun cuando una gran mayoría de los constitucionalistas y administrativistas, incluyendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admiten la existencia de los mal llamados reglamentos autónomos.

De lo anterior se colige, que los únicos reglamentos permitidos en nuestra constitución son los reglamentos heterónomos de ejecución y, por excepción, los reglamentos heterónomos de integración para los casos previstos en los artículos 29 y 131 de la Constitución.

No podemos decir que es función legislativa del Presidente su intervención en el proceso legislativo relativo a la iniciativa de leyes, el ejercicio del derecho de veto y el acto de promulgación y publicación para darle eficacia jurídica a la ley emanada del Congreso de la Unión. Estos tres actos son los que en doctrina se conocen como actos periféricos al acto de aprobación del Congreso. Es cierto que el Presidente de la República de acuerdo con el Artículo 71 Fracción I de la Constitución, tiene la facultad de iniciar leyes; es cierto también que el Presidente de la República es el que mayor número de leyes presenta como iniciativas y, por otras razones que no viene al caso señalar aquí, es cierto que al Presidente de la República le son aprobadas la mayoría de las iniciativas de ley que presenta. Sin embargo, el acto de iniciativa de ley es un acto de colaboración temperamental en el proceso legislativo, pero no realiza una función legislativa, toda vez que quien discute y aprueba en definitiva la ley, es el Congreso de la Unión. La iniciativa del Presidente obliga al Congreso de la Unión para discutir en la Cámara de origen la iniciativa del Presidente.

El derecho de veto es el acto por el cual el Presidente impide o pone un valladar para la eficacia jurídica de la ley; no significa un acto de aprobación de la ley, ya que desde que sale del Congreso la ley está aprobada y ahí termina el proceso legislativo, lo que falta es su eficacia jurídica, como dijera Don Manuel Herrera y Lasso. Mediante el ejercicio del derecho de veto, el Presidente pone un valladar, un obstáculo que tiene como consecuencia que la ley regrese de nueva cuenta al Congreso, a la Cámara de origen, y si ésta la vuelve a aprobar por dos terceras partes de los presentes (no de la totalidad de sus miembros), de acuerdo con el quorum de la Ley Orgánica del Congreso, entonces es turnada a la Cámara revisora y si ésta también la aprueba por dos terceras partes de los presentes, el Presidente de la República está obligado a publicar la ley, aun contra su voluntad, de tal manera que el acto de promulgación y publicación de una ley no es insalvable para el Congreso; por ello el derecho de veto no tiene la posibilidad jurídica de truncar el acto aprobatorio del Congreso, sino simplemente impide, dificulta su aprobación ya que en tal caso el quorum es más elevado. El derecho de veto no es un acto legislativo, sino sólo de colaboración.

Por último, la promulgación y publicación, que se usan como sinónimos en nuestra constitución y hay quienes pretenden distinguir ambos conceptos, consiste en comunicar al pueblo del Estado la voluntad soberana para que tenga fuerza y eficacia jurídicas. El acto de publicación tampoco es un acto legislativo sino de colaboración en el proceso legislativo. De lo que llevamos hasta ahora, o sea, la facultad reglamentaria y la intervención del ejecutivo en los tres casos que he mencionado con antelación, el Presidente no realiza una función legislativa en estricto sentido jurídico.

Ahora pasemos a los cinco casos en donde la doctrina y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptan la mal llamada facultad legislativa del Presidente de la República, cuyos casos a analizarse constituyen el meollo de esta charla.

Decíamos al inicio de esta plática que el reglamento tiene por objeto desarrollar y detallar una Ley del Congreso de la Unión. Los dos casos de excepción que nuestra constitución señala son los previstos en los Artículos 29 y 131 constitucionales, los cuales, están relacionados con el Artículo 49 de la propia constitución que señala expresamente que sólo en esos dos casos se otorgará al ejecutivo, y dice expresamente así: "Facultad para legislar."

Tenemos que partir de esta premisa, el constituyente no usa la terminología jurídica correcta, por lo que de las mismas palabras de la propia constitución ha de salir su interpretación histórica, lógica y jurídica. Corresponde al jurista interpretar su contenido y alcance y desentrañar el sentido que en todo caso quiso el constituyente imprimir en el Código Político.

En el caso del Artículo 29 constitucional, que se refiere a la suspensión de garantías y sin entrar en el análisis de este artículo en cuanto en qué casos procede, sino solamente analizaremos el acto de autorización o de aprobación para conocer la naturaleza jurídica de la intervención del ejecutivo y si es o no facultad legislativa, establece: "Que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste por la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en algún lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

Históricamente, no han deambulado juntas la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias a que se refiere este Artículo. La Constitución de Cádiz de 1812 contemplaba la suspensión de garantías más no las facultades extraordinarias; lo mismo aconteció en la Constitución de 1824, a pesar del voto en contrario de Ramos Arizpe. La Constitución centralista de 1836 y las bases orgánicas de 1843 tampoco preveían las facultades extraordinarias, salvo que en esta última, como un caso de excepción, se le podían ampliar las facultades al ejecutivo para suprimir las formalidades constitucionales para la aprehensión de los delincuentes cuando estuviere en peligro la seguridad del país. Fue precisamente en la Constitución de 1857, en el mismo numeral que le corresponde al actual, en donde por primera vez, por una situación de coincidencia que prácticamente es una anécdota constitucional, cuando se le otorga al Presidente de la República la posibilidad de que se le

confieran las facultades extraordinarias para legislar en el caso de suspensión de garantías para hacer frente a las situaciones graves o conflictivas que establece la disposición constitucional; pero como mucho de lo imperante en nuestro Código Político en que la realidad no está acorde con el texto constitucional, hasta 1857 el Presidente nunca tuvo facultades extraordinarias para legislar y, sin embargo, infinidad de leyes fueron expedidas por el Ejecutivo con facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, careciendo de fundamento constitucional para ello, de modo que el primer requisito de suspensión de garantías, cuando la hubo, históricamente, normalmente se cumplían rigurosamente los preceptos y requisitos constitucionales, mas tratándose de las facultades extraordinarias al Ejecutivo para hacer frente a ésta situación, que no tenía su base en la constitución, le fueron concedidas en situaciones aún ordinarias para legislar sobre cualquier materia. A partir de la Constitución de 1857 se quiso poner una cortapisa al Presidente, a quien se veía la fuerza aglutinadora y poderosa que día a día aumentaba. Sin embargo, poco después de que la constitución salió a la luz el Congreso, en condiciones normales, concedió facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar y, de ahí hasta 1917 la mayoría de la legislación ordinaria que rigió en esa época fue expedida por el ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar. La Suprema Corte de Justicia justificó las facultades extraordinarias para legislar, basado en el argumento del Lic. Ignacio L. Vallarta quien sostuvo en esencia de que la delegación de facultades al Presidente para legislar, fuera de los casos previstos para la suspensión de garantías, no constituía una violación constitucional, pues no se depositaba en un sólo individuo o corporación tal facultad, ya que el Congreso la mantenía como facultad originaria y solamente la delegaba, más no la sustituía. La Suprema Corte hizo suyo el argumento de Vallarta asentado jurisprudencia definida, salvo un período de cinco años aproximadamente cuando dejó la Corte Vallarta en cuyo período la Corte modificó la tesis jurisprudencial sosteniendo lo contrario. Llega 1917 y el Artículo 29 pasa en términos generales por la Comisión redactora sin mayor trámite y se aprueba la disposición, lo mismo que el correlativo 49 constitucional. No obstante la claridad de la disposición constitucional, siguió imperando la tesis de Vallarta hasta 1938 en que, insólito, se tuvo que hacer una modificación constitucional para romper con el esquema de interpretación que venía prevaleciendo por la Corte y aclararse, por iniciativa del Presidente Cárdenas, de que solamente en los casos del 29, y más adelante en el caso del Artículo 131, por reforma de 1951, que solamente en estos dos casos de excepción se podrá otorgar al Presidente de la República facultades para legislar; en ningún otro caso y por ningún motivo se le podrán conceder al Presidente facultades legislativas. A partir de 1938 cambió la situación rompiendo con la práctica viciosa de otorgar facultades legislativas al Ejecutivo, fuera de los dos casos de excepción a que aludimos.

Así pues, el Artículo 29 Constitucional hoy en día presenta dos facetas: la suspensión de garantías que sólo puede presentarse por iniciativa del Presidente de la República, con acuerdo previo del Consejo de Ministros, y previa

aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente si aquel estuviere en receso. En el Decreto de suspensión de garantías no hay ningún acto legislativo, pero viene inmediatamente la segunda parte del Artículo 29 y dice que se otorgarán por el Congreso de la Unión y solamente por éste las autorizaciones respectivas. Las autorizaciones que otorga el Congreso al Ejecutivo son por medio de una ley. Si bien es cierto que por la situación imprevisible y emergente que tiene que hacer frente no puede el órgano legislativo entrar a un casuismo, a un detalle de los hechos que van a motivar la actuación del ejecutivo, eso no significa que el ejecutivo no deba sujetarse al marco general de la ley emanada por el Congreso. La autorización concedida por el Congreso al Ejecutivo no implica que le conceda facultades legislativas propiamente dichas; tal autorización se hace por vía de ley estableciendo el marco general, aun cuando sea amplísimo, dentro del cual el ejecutivo podrá realizar los actos reglamentarios de la misma para hacer frente a las situaciones anormales; es decir, en la Ley del Congreso se le conceden al ejecutivo facultades discrecionales para lo cual el ejecutivo, en ejercicio de su facultad reglamentaria expide el reglamento o reglamentos de tal ley para completar en detalle la regulación jurídica necesaria o conveniente para combatir los fenómenos sociales, económicos, políticos o físicos que hubieren motivado la suspensión de garantías; en tales casos, el Presidente expide reglamentos de integración, más no propiamente ejerce una facultad legislativa, original, autónoma o desvinculada del legislativo. En este sentido se pronuncia Don Emilio O. Babasa, quien comentado el Artículo 29 constitucional de 1857, en su Libro El Juicio Constitucional, señala con todo tino, que propiamente tales autorizaciones que concede el Congreso al Presidente de la República "...No son delegaciones de facultad legislativa, ni las suponen ni las requieren. El Congreso de la Unión no puede delegar, ni total ni parcialmente, su facultad de hacer la Ley pero puede someter la vigencia de ella y la amplitud de su aplicación al arbitrio del Presidente de la República, para mejor regir las contingencias de un futuro apremiante e imprevisible. Condicionar así la norma, no es atribuir la potestad legislativa al poder ejecutivo, sin mantenerlo en su función peculiar, ejercida según la ley para el más eficaz cumplimiento de ella."

A pesar de que el Artículo 49 Constitucional indica que en los casos de los Artículos 29 y 131 se le pueden conceder al Presidente de la República facultades legislativas, ya indicábamos, que para que exista una función legislativa, independientemente del grado de desarrollo y reglamentación del orden jurídico, debe ser un acto originario creador de un orden jurídico nuevo, situación que no acontece en el caso del Artículo 29, puesto que es el propio Congreso, a través de la autorización concedida al ejecutivo, vía ley, el que da los lineamientos y bases, aun cuando sea de manera general, estableciendo el orden y el marco jurídicos dentro de los cuales debe el ejecutivo moverse. Naturalmente, que por tratarse de una situación grave, emergente e imprevisible, la autorización del órgano legislativo no puede llegar a un casuismo detallado instrumentando la manera en que el ejecutivo debe hacer frente a

la situación anómola. Por ello, dentro del marco legal y general, el ejecutivo mediante su facultad reglamentaria de integración establece y fija las medidas pertinentes para restablecer el orden o la situación grave que hubiere puesto en peligro la estabilidad política, social o económica del país. Por ende, rechazamos enérgicamente la posibilidad de hablar técnicamente, en tal caso, de que el Presidente de la República goza de una facultad legislativa autónoma y desvinculada en su fuente y legitimación de un acto del órgano legislativo; creemos más bien encontrar en el acto del ejecutivo, al igual que en el caso del Artículo 131 a que más adelante nos referiremos, como una excepción que la constitución permite al órgano legislativo otorgar al órgano ejecutivo facultades discrecionales amplísimas, más no propiamente dichas facultades legislativas.

El otro caso de excepción previsto en el Artículo 49 Constitucional es el Artículo 131, Segundo Párrafo, que establece la posibilidad de que el Congreso autorice al ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación, importación, así como para crear otras o para restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Sigue mencionando el Artículo en análisis que el Presidente al enviar al Congreso de la Unión someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de las facultades concedidas.

En primer lugar, la autorización concedida al ejecutivo para realizar los actos antes mencionados queda sujeta a la condición resolutoria de que concluido el año fiscal sea aprobado por el Congreso el ejercicio de la facultad que le hubiera sido concedida al ejecutivo. Si el Congreso no aprobara el uso de tales facultades, las consecuencias serían imprevisibles y prácticamente insolubles, pues ello equivale, técnicamente hablando, a que se dejara sin efectos legales los actos que el ejecutivo hubiera realizado en los términos de la autorización concedida en cuanto a tales materias. Al igual que en el Artículo 29 que ya comentamos, en el caso particular del Artículo 131 Constitucional estamos en presencia de una autorización, vía ley. También, en este caso no es correcto hablar de facultad legislativa del Presidente de la República, toda vez que es el propio Congreso de la Unión quien da los lineamientos generales dentro de los cuales, en todo caso, habrá de sujetarse el ejecutivo. Estamos más bien en presencia de una ley que concede facultades amplísimas al ejecutivo (ver Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional), mas ello no implica que el ejecutivo tenga una facultad legislativa. La manera en que el ejecutivo ejerce tal facultad es mediante un reglamento de integración, reglamento que está supeditado y limitado al marco general contenido en la Ley emanada por el Congreso de la Unión. De lo anterior, colegimos que también en este caso no estamos en presencia de una facultad legislativa autónoma e independiente.

Los otros tres casos en donde indebidamente también se habla de facultades legislativas del ejecutivo son los reglamentos autónomos gubernativos o de

policía, previstos en el Artículo 21 Constitucional; la segunda parte del párrafo quinto del Artículo 27 Constitucional relativa a la facultad otorgada al ejecutivo federal para reglamentar la extracción y utilización del agua cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, incluyendo la de establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional, y por último, las facultades legislativas en materia de salubridad general de la República.

En cuanto al primer caso, o sea, el de los reglamentos autónomos gubernativos y de policía si bien es cierto que el ejecutivo goza de la facultad reglamentaria, ésta sólo puede ejercitarla para desarrollar y detallar una ley formal y materialmente emanada del Congreso de la Unión. Desde el punto de vista jerárquico el reglamento está supeditado a la ley como ésta a la constitución, de tal suerte que el reglamento está siempre por debajo de la ley sin que pueda alterar su espíritu ni el contenido y alcance de sus disposiciones. Podemos afirmar, sin reservas, que el ejercicio de la facultad reglamentaria del ejecutivo sólo puede realizarse tratándose de reglamentos heterónomos por estar vinculados, en cuanto a su existencia, contenido y alcance, a una ley. Si bien es cierto que la mayoría de los tratadistas de derecho público coinciden en cuanto a quien tiene la facultad reglamentaria, que como decíamos es exclusiva del Presidente de la República, lo cierto es que no existe unificación de criterio en cuanto a la clase de reglamentos que puede expedir el ejecutivo federal. Una gran mayoría de tratadistas mexicanos admiten la existencia de los mal llamados reglamentos autónomos entre los cuales se encuentran los previstos en el Artículo 21 Constitucional que son dictados por el titular del órgano ejecutivo sin someterse a una ley previa emanada por el Congreso de la Unión. Es importante destacar el hecho de que dada la naturaleza del órgano ejecutivo y sus funciones dentro del marco constitucional, la regla general es que sólo puede ejercitar su facultad reglamentaria respecto de una ley formal. Para que pueda expedir el ejecutivo un acto reglamentario, primario, originario o autónomo, que equivale a una función legislativa propiamente dicha, sin ley de por medio del Congreso de la Unión, debe existir disposición expresa en el texto constitucional. En nuestro sistema, solamente se admiten dos casos de excepción, que son los previstos en los Artículos 29 y 131, y aun en esos casos como hemos señalado con antelación, su ejercicio está sujeto a las bases generales que al efecto le hubiere autorizado y fijado el Congreso de la Unión a través de una ley. No obstante lo anterior, por razones que todavía hoy en día no encuentro una justificación ni explicación plena, una mayoría absoluta de constitucionalistas y administrativistas, incluyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aceptan, admiten y toleran, a pesar de que con ello queda desarticulada nuestra propia estructura constitucional, la existencia de los mal llamados reglamentos autónomos en que el Presidente de la República sin ley de por medio del Congreso de la Unión y sin que la propia constitución nos defina el contenido y alcance de esa facultad, el ejecutivo expide los reglamentos gubernativos y de policía supuestamente fundado en el Artículo 21 Constitucional. Aún más, se ha llegado a admitir por el Segundo Tribunal

Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en jurisprudencia definida, que los reglamentos gubernativos y de policía pueden ser expedidos por la autoridad municipal y en el Distrito Federal por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Si hay algo tan ambiguo, en cuanto a su encuadramiento en el marco legal, es precisamente lo que se entiende por gubernativo y de policía. Y es ahí, precisamente, en donde el ejecutivo ejerce sin cortapisa alguna, salvo las garantías individuales, su facultad reglamentaria colocándose en el mismo rango constitucional que el legislador. De esta suerte resulta que se ha justificado que el ejecutivo, en materias tan importantes y trascendentes que vienen a ser una verdadera limitación y restricción a las libertades individuales como son las materias gubernativas y de policía, prácticamente legisle y califique, a su discreción, qué relaciones, actividades y conductas son gubernativas y de policía, so pretexto de salvaguardar el orden, seguridad, tranquilidad y salubridad públicas. Nada más para darnos una idea del amplísimo campo de acción con que se mueve el ejecutivo en tales materias, basta señalar que en el Distrito Federal existen aproximadamente 84 reglamentos de los cuales tienen el carácter de autónomos más de la mitad de ellos, desconocidos por los demás, aun por los propios abogados, siendo instrumentos que desgraciadamente se utilizan en muchas ocasiones, para dar una apariencia de legalidad a actos arbitrarios, cuyos destinatarios padecen la visita muy a menudo, por cierto non grata, de inspectores que pretextando el cumplimiento de algunos de los muchos reglamentos de esa naturaleza cometen atropellos lesionando los elementales derechos individuales. ¡Qué triste espectáculo contemplar el enjambre de disposiciones con que se pretende regular la actividad de los particulares en aquello que el ejecutivo, aduciendo razones de seguridad, orden, tranquilidad o salubridad públicas, expide tales reglamentos, sin valladar ni control por parte del órgano legislativo! ¡Qué manera tan sencilla de obstaculizar, entre otros factores, una verdadera y auténtica reforma administrativa de la que tanto se ha hablado en este sexenio! La multiplicación alarmante de esta clase de reglamentos y la multiplicidad de relaciones que regulan, excede cualquier intento de control efectivo; sólo conduce a una mayor burocratización y, por ende, al entorpecimiento y lentitud de la actividad gubernamental. Cuantas más leyes y reglamentos, más fácil su quebrantamiento y estado de indefensión a quienes van dirigidos. Si ya de por sí las atribuciones del estado que son muchas, en su actual etapa intervencionista, hacen difícil su cometido, todavía a ello se agrega su actividad fiscalizadora (facultades de policía en sentido lato sensu) dejándose a uno de sus órganos, precisamente el de mayor fuerza y poder aglutinados, precisar el contenido de tal actividad, cuando debiera ser, de acuerdo con la teoría que nutre nuestro sistema constitucional, el órgano legislativo quien determine y fije tales facultades de policía y de buen gobierno. El origen histórico del Artículo 21 Constitucional, fundamento aparente de los reglamentos autónomos gubernativos y de policía, en nada justifica que el ejecutivo pueda expedirlos; igualmente, su interpretación lógica y jurídica nos conllevan a conclusiones totalmente opuestas a las que la práctica ha venido aplicando.

Históricamente, en las constituciones que precedieron a la que está actualmente en vigor, el reglamento ha sido una facultad concedida al titular del órgano ejecutivo como un instrumento necesario para desarrollar los preceptos de la ley. El marco constitucional no ha sido respetado; ha sido una práctica al margen de la Constitución desde el siglo pasado, mas no por ello se justifica que continúe realizándose.

En mi opinión el Artículo 21 Constitucional al referirse a los reglamentos gubernativos y de policía y conceder en consecuencia facultades a la autoridad administrativa de imponer multas o arrestos hasta 36 horas, o bien, permutar la multa no pagada por pena privativa de libertad hasta 15 días, sólo quiso con ello dejar perfectamente establecido la naturaleza de las sanciones que puedan fijarse en los reglamentos de esa naturaleza, como medio para hacer cumplir el propio reglamento y la ley que le sirve de fundamento y justificación. De ahí, no puede concluirse que la disposición constitucional que se comenta autoriza para que el ejecutivo tenga facultades para expedir reglamentos autónomos que prácticamente equivaldría a tener facultades legislativas en esas materias; sólo puede en los reglamentos, y con apoyo en una ley, fijar sanciones (multa o arresto) por faltas a dichos reglamentos. Mas no puede, y ese es el sentido histórico, lógico y jurídico de dicha disposición constitucional, privar de la libertad por faltas administrativas como si fueran o si se trataran de delitos, que precisamente corresponde a la práctica viciosa que el constituyente quiso combatir para evitar continuar privando de la libertad por faltas administrativas, lo que en su tiempo llegó a constituir un escándalo. En una palabra, el fundamento, justificación, de tal garantía individual fue con el propósito de deslindar, de manera clara, el ámbito competencial en cuanto a los delitos, reservando su calificación a la autoridad judicial y la persecución e investigación de los delitos por el Ministerio Público, dejando al órgano ejecutivo, en ejercicio de su función administrativa, señalar la clase y máximo de sanciones que puede imponer por transgresiones a los reglamentos que desarrolla una ley.

En cuanto a la segunda parte del párrafo quinto del Artículo 27 Constitucional, que fue resultado de la reforma efectuada en el año de 1945, y que no se encuentra en ninguno de los ordenamientos constitucionales anteriores que sirva de antecedente a la materia específica, algunos tratadistas pretenden encontrar en tal párrafo facultad del ejecutivo federal para expedir un reglamento, sin ley previa del Congreso de la Unión, para reglamentar el aprovechamiento y utilización, por causas de interés público, de las aguas del subsuelo propiedad de los particulares. En primer lugar, al Congreso de la Unión, en el Artículo 73 Fracción XVII, la Constitución lo faculta para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, teniendo su antecedente inmediato en la reforma constitucional de 1908 que por primera vez atribuyó al órgano legislativo la facultad antes mencionada.

De la lectura del quinto párrafo del Artículo 27 Constitucional, en donde se otorga el dominio directo de la nación sobre las aguas del subsuelo, quedan federalizadas todas las aguas, salvo aquellas que se encuentran en terreno par-

ticular y que no deriven o formen manantiales del subsuelo. En ejercicio de tal facultad, el Congreso expidió la Ley Federal de Aguas que regula todo lo atinente a tal materia, quedando reservada al ejecutivo su reglamentación en lo relativo al alumbramiento de las aguas del subsuelo pertenecientes a los particulares, siempre y cuando se trate de aguas de jurisdicción federal, pues de lo contrario su regulación corresponde a las entidades federativas por disposición del Artículo 124 Constitucional. En estas condiciones, el ejecutivo, en el caso que se analiza, puede ejercer su facultad reglamentaria con base en dicha ley, más ello no significa que el Congreso de la Unión esté impedido de legislar lo relativo al alumbramiento de aguas del subsuelo propiedad de los particulares. Lo anterior quiere decir que el Presidente de la República no puede reglamentar la segunda parte del quinto párrafo del Artículo 27 Constitucional sin ley de por medio del Congreso de la Unión; sin embargo, el ejecutivo con base en la ley reglamentaria de dicho párrafo, tiene facultades discrecionales para reglamentar el alumbramiento de aguas del subsuelo propiedad de los particulares, cuando así lo reclame el interés público.

También pretende encontrarse fundamento en favor del ejecutivo federal para expedir disposiciones generales, sin ley del Congreso de la Unión, en materia de salubridad general de la República, que constituye, como dijera acertadamente Don Manuel Herrera y Lasso, otra disposición constitucional que altera y modifica el esquema jurídico previsto en todo el cuerpo del Código Político.

En el Artículo 73, Fracción XVI se otorga facultad al Congreso de la Unión para legislar, entre otras materias, sobre salubridad general de la República, sujetándose a las siguientes bases:

"a) El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;

"b) En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República;

"c) La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país; y

"d) Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán revisadas por el Congreso de la Unión."

En la Constitución de 1857 no existía originalmente la facultad de la federación para intervenir en materia de salubridad, por lo que pertenecía tal facultad, por aplicación del Artículo 117 Constitucional idéntico al 124 de la Constitución actual, reservada a los Estados. Por reforma constitucional en el año de 1908 se otorgó a la federación dicha facultad. En la iniciativa se propuso sólo restricciones a la garantía de libre tránsito para impedir el ingreso al país de extranjeros que no fueran deseables desde el punto de vista de

salud, de la conducta o de la actividad productora. La iniciativa presentada, sólo pretendía reformar el Artículo 11 de la Constitución de 1857 y una adición al Artículo 72 Fracción XXI para legislar sobre salubridad pública de las costas y fronteras. Sin embargo, la Comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados produjo un dictamen que alteró substancialmente la iniciativa del ejecutivo, proponiendo, tal como después fue aprobado, una reforma al Artículo 72 Constitucional, en su Fracción XXI, para que el Congreso de la Unión tuviera facultades para legislar en materia de salubridad general de la República, sin restricción ni limitación alguna; de ahí que el Congreso a partir de 1908 adquirió una facultad cuyo alcance sólo puede determinarlo el propio Congreso, toda vez que la constitución no definió ni señaló lo que se entiende por salubridad general de la República. En 1917, un médico constituyente propuso una adición al Artículo 73, Fracción XVI de la Constitución, a fin de que se dieran bases para hacer frente de manera rápida y eficaz a cualquier situación derivada de epidemia, uso de drogas y para combatir el alcoholismo, que según expresión usada por el autor de tal iniciativa, son degenerativas de la raza.

Ante tal perspectiva, desde 1917 el Congreso tiene la facultad de definir lo que se entiende por salubridad general de la República, contrariando así el régimen federal previsto en el Artículo 124 Constitucional en el sentido de que debe ser la propia constitución y no leyes secundarias quien defina el ámbito de competencia de la federación. Igualmente, resulta grave la facultad otorgada a un Departamento de salubridad de imponer medidas preventivas indispensables a que se refiere la primera base del Artículo 73 Fracción XVI, cuyas medidas son dictadas directamente por el Departamento Administrativo sin previo acuerdo del Presidente de la República. De esta suerte resulta que es el único caso en que una Dependencia del Ejecutivo puede actuar de manera autónoma sin el acuerdo previo del Presidente de la República, rompiendo una vez más, la estructura en que la propia Constitución organiza al ejecutivo y estableciendo una excepción al poder jerárquico al que están sujetos y supeditados los órganos secundarios frente al Presidente de la República.

A mi entender, coincidiendo con la tesis sostenida por el Dr. Felipe Tena Ramírez, el concepto de salubridad general de la República sobre el cual puede legislar el Congreso de la Unión, no se restringe a los cuatro casos previstos en las bases señaladas en la Fracción XVI del Artículo 73 Constitucional, sino sólo confiere facultades específicas tanto al Consejo General de Salubridad cuanto al Departamento de Salubridad para los casos y situaciones a que las propias bases se refieren.

Por otro lado, el Congreso de la Unión al legislar sobre tal materia tiene que hacerlo sujeto a las limitaciones contenidas en tales bases, de modo que en la legislación secundaria queden facultados el Consejo General de Salubridad y el Departamento de Salubridad (no existe el Departamento de Salubridad, sino es una Secretaría de Estado) para que tales órganos administrativos realicen la actividad reglamentaria en materias de alcoholismo, dro-

gas y epidemias. De lo anterior no significa que el Departamento de Salubridad (léase correctamente Secretaría de Salubridad y Asistencia) pueda legislar de manera autónoma y desvinculada de la legislación que sobre salubridad general ha emitido el Congreso de la Unión; sólo significa que la Secretaría de Salubridad puede adoptar las medidas necesarias para hacer frente a las situaciones previstas en la base primera de la disposición constitucional que se comenta, facultad que resulta lógica que se le haya atribuido al ejecutivo ya que resulta extremadamente difícil que el legislador pueda prever y señalar en detalle todas aquellas situaciones que se pudieran presentar a fin de que el ejecutivo, en su función administrativa, pueda hacer frente de manera rápida y eficaz a las situaciones de emergencia en materia de salud. Por ello, el órgano ejecutivo debe quedar sujeto a la legislación genérica que dicte el Congreso de la Unión, y en cuanto al ámbito relativo a las medidas de salud previstas en la disposición constitucional se faculta a que las dicte sujeto al marco general previsto en la legislación secundaria expedida por el Congreso de la Unión. Las medidas que dicte en todo caso el Consejo de Salubridad General y el propio ejecutivo a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia corresponden a actos reglamentarios de integración a que aludimos con antelación, sin tener tales actos reglamentarios la misma jerarquía, fuerza y valor de una ley emanada por el Congreso de la Unión. Es cierto que en las cuatro bases señaladas en la susodicha disposición constitucional se altera la estructura constitucional con serio y grave menoscabo de la autoridad directa y supraordenadora que el Presidente de la República tiene con respecto de los demás órganos secundarios que estructuran la administración pública, más ello de ninguna manera debe interpretarse que el ejecutivo pueda dictar medidas sin base en una ley del Congreso de la Unión.

Por último, quisiera hacer alusión a un caso más de los que la doctrina pretende encontrar en el ejecutivo facultades legislativas. Es el caso de los tratados internacionales, en que intervienen en su gestación y conclusión tanto el Presidente de la República, como Jefe de Estado, y el Senado de la República ratificando los tratados y convenios internacionales que el Presidente de la República concierte con los demás sujetos de derecho internacional.

No cabe duda que el Presidente de la República tiene el carácter de representante del estado mexicano frente a los demás sujetos de derecho internacional, por lo que él directamente, o a través de embajadores extraordinarios o plenipotenciarios intervienen en todo lo relativo a la negociación, intercambio de notas diplomáticas o tratados, pactos o convenios internacionales. Sin embargo, cuando el ejecutivo concerta tratados bilaterales o multilaterales de contenido normativo, con cualquier otro sujeto de derecho internacional, y cuyo contenido de tales tratados, una vez ratificado por el Senado de la República va a tener trascendencia en el derecho interno, tal tratado se convierte en ley, razón por la cual se atribuye al Presidente de la República el carácter de copartícipe en la formación de la ley y, en consecuencia, con facultades legislativas en lo atinente a tratados internacionales. A mi entender el Presi-

dente en tales casos no tiene una función legislativa, sino sólo realiza un acto de colaboración para tal efecto, como acontece con los actos de colaboración de iniciativa de leyes, derecho de veto y promulgación y publicación de leyes a que me referí al inicio de esta charla. Precisemos las diversas etapas para la formación y perfeccionamiento de un tratado en el ámbito internacional. En primer lugar, el ejecutivo federal a través de su titular o de embajadores, y como representante del Estado, negocia todo lo relativo a tratados, y una vez firmados, es costumbre internacional que tales tratados queden condicionados a que sean aprobados por el órgano competente interno del país de acuerdo con la legislación del país contratante; en nuestro caso, es el Senado de la República, en los términos del Artículo 76 Fracción I de la Constitución, quien tiene la facultad exclusiva para aprobar tales tratados. Una vez aprobado por el Senado y publicado el tratado que tenga contenido normativo se convierte en ley interna. En consecuencia, la negociación de un tratado en el ámbito internacional lo realiza el ejecutivo sin que tenga el carácter de ley cuando éste lo firma, sino sólo de Contrato entre los diversos sujetos derecho de internacional que intervienen. Tal tratado no vincula a los miembros del Pueblo del Estado hasta en tanto sea aprobado por el órgano legislativo, en este caso, por la Cámara de Senadores. De lo anterior, se advierte que sólo se convierte en ley en tanto que sea aprobado por el Senado de la República, razón por la cual considero que el Presidente de la República realiza un acto de colaboración legislativa, más no propiamente dicha una función legislativa autónoma y desvinculada del órgano legislativo.

SEMINARIO DE TESIS

MANUEL LÓPEZ MEDINA

SUMARIO: 1. Su conveniencia. 2. Su estructura: 2.1 Objetivo. 2.2 Integración. 2.3 Actividades del conductor. 2.4 Actividades de los alumnos. 2.5 Flujos de tiempo. 2.6 Reglamentación.

1. SU CONVENIENCIA

Si bien algunas escuelas y facultades de Derecho en la República Mexicana han suprimido ya la tesis profesional como requisito de titulación, la mayoría mantiénela aún, tras larga tradición de siglos, no sólo con ese carácter derivativo sino fundamentalmente como una medida aprovechable para que el futuro profesionista obtenga un alto nivel de formación especializada que, amparada por conocimientos generales, demuestre en el reglamentario examen profesional; se pretende además que dicho trabajo científico sea verdaderamente una investigación personal que por su originalidad y aportaciones redunde en beneficio de la comunidad.

Congruentes con esas exigencias y aspiraciones, algunas instituciones docentes han puesto a funcionar talleres de tesis y seminarios de investigación jurídica, pero estimamos que convendría dedicar uno de éstos a la cuestión específica de la tesis profesional, donde el alumno escogiera y delimitara el tema de su trabajo e hiciera el acopio de la bibliografía pertinente, dejando el desarrollo ulterior al cuidado del pasante asesorado por su director o consejero. Así quedarían satisfechos los deberes e intereses de las escuelas y facultades de Derecho y los de sus alumnos.

En un intento por formular una guía didáctica de lo que consideramos puede ser un seminario de tesis, hacemos los siguientes planteamientos.

2. SU ESTRUCTURA

2.1 OBJETIVO

Escuelas y facultades de Derecho pueden aprovechar el hábil expediente de los seminarios de tesis, insertándolos dentro de sus planes y programas de estudios o estableciéndolos extracurricularmente como unidades académicas que por sus recursos y métodos de Pedagogía activa auxilién a los alumnos en la iniciación de su tesis profesional, esto es, en lo tocante a la selección y delimitación del tema y al acopio de la bibliografía pertinente.

2.2 INTEGRACIÓN

El seminario de tesis será dirigido por un conductor y estará integrado, como todo seminario, por un reducido número de alumnos —a lo sumo diez—, a efecto de que se facilite el desarrollo de sus métodos y técnicas de trabajo participativo dentro de un grupo que sea lo más homogéneo posible.

Cuando el número de aspirantes fuere muy grande —por ejemplo de cincuenta alumnos—, con elevado índice de heterogeneidad probablemente, el conductor procederá a formar subgrupos más o menos homogéneos mediante averiguación que haga del grado de información y formación de los estudiantes acerca de los métodos y las técnicas de investigación jurídica en general.

2.3 ACTIVIDADES DEL CONDUCTOR

2.3.1 El conductor efectuará una evaluación diagnóstica de los alumnos que componen el grupo, reducido y más o menos homogéneo, con el fin de recabar información inicial acerca de su nivel de conocimientos en lo tocante a los métodos y técnicas de investigación jurídica en general y al concepto de tesis profesional y de los métodos y técnicas para elaborarla.

Esa evaluación, llamada también valoración de necesidades y evaluación diagnóstica de situaciones iniciales o de entrada o de información de causas, servirá para que el conductor se entere del grado de información, conocimientos o destrezas que sobre la temática mencionada tiene cada alumno al momento de entrar a esta unidad de instrucción y de ejercicios de investigación jurídica y le indicará el punto de partida adecuado.

Por la diversidad de situaciones, podrá surgir todo un abanico de posibilidades que van desde la más elemental de tener que instruir a los alumnos sobre las nociones de métodos y técnicas de investigación jurídica en general hasta la más avanzada de entrar directamente a motivar a los alumnos para la búsqueda, selección y delimitación del tema de tesis y para el acopio de la bibliografía correspondiente.

2.3.2 El conductor explicará a los alumnos los pasos del desarrollo de una investigación jurídica, sus métodos y sus técnicas, si aquéllos no tuvieron la oportunidad de cursar el preseminario de Derecho.

Para tal fin, puede exponer los temas en la siguiente forma:

Introducción. El conocimiento científico. El método científico. La investigación jurídica y su tipología. Los métodos de una investigación jurídica dogmática. Las técnicas de la investigación jurídica dogmática y empírica.

Determinación del problema. Criterios para individualizarlo: utilidad; disponibilidad de fuentes; su proporción con la capacidad y el tiempo del investigador. Concepción de una hipótesis de trabajo. Adopción de un método y plan de investigación.

Documentación. Clasificación de las fuentes del conocimiento jurídico. Aco-

pio de fuentes: legislación, jurisprudencia, doctrina. Selección de fuentes. Crítica interna y externa de las fuentes. Obtención y registro de datos.

Construcción o planteamiento del problema. Revisión crítica de la documentación obtenida. Planteamiento definitivo del problema. Formulación de un plan provisional de exposición.

Etapa expositiva. La exposición escrita. El estilo jurídico. La división del trabajo. El aparato documental.

2.3.2.1 Recomendará a los alumnos la lectura de páginas selectas de autores que tratan esos temas; entre otros: Villoro Toranzo, Miguel, *Metodología del Trabajo Jurídico. Técnicas de Seminario de Derecho*, 3a. ed., corregida y aumentada, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho, 1980, xiii y 125 págs. Bascañán Valdés Aníbal, *Manual de Técnica de la Investigación Jurídica*, 3a. ed., Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1961, 217 págs. Witker V., Jorge, *Antología de estudios sobre la investigación jurídica*, col. Lecturas Universitarias Núm. 29, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1978, 276 págs.

2.3.2.2 En relación con los temas explicados, impondrá a los alumnos la realización de prácticas sobre elaboración de fichas, notas de pie de página, citas, esquemas de trabajos de investigación jurídica, reportes de visitas a bibliotecas, hemerotecas, archivos y centros de documentación jurídica, etc.

2.3.3 El conductor efectuará una evaluación formativa, llamada también evaluación desarrollista o evaluación del proceso, con el propósito de informarse de la situación de los alumnos en lo relativo a su grado de aprovechamiento en los temas explicados por él, en las páginas leídas por ellos y en las prácticas que hayan ejecutado.

Y modificará las estrategias o procedimientos cuando fuere necesario para el mayor provecho de los alumnos.

2.3.4 En caso de que los alumnos hayan cursado preseminario de Derecho —o de que hayan suplido mediante el seminario de tesis los objetivos de aquél, aunque en forma muy intensiva, aprovechando las informaciones y ejecutando los trabajos encomendados por el conductor—, procederá éste a recomendarles la lectura de libros sobre elaboración de tesis, por ejemplo los siguientes: Baena Paz, Guillermina, *Instrumentos de investigación/manual para elaborar trabajos de investigación y tesis profesionales*, México, Editores Mexicanos Unidos, 2a. ed., 1980, 190 págs. Mendieta Alatorre, Angeles, *Tesis Profesionales*, México, Porrúa, 1976, 258 págs. Bullejos, José, *Método para la Redacción de Tesis Profesionales*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, 1966, 73 págs. Lasso de la Vega, Javier, *Cómo se hace una Tesis Doctoral*, 2a. ed., Editorial Mayfe, Madrid, 1958. Capitant, Henri, *La Thèse de Doctorat en Droit*, 4a. ed., revisada por León Julliot de la Morandière, París, Dalloz, 1951, etcétera.

2.3.4.1 Comentaré con los alumnos los temas de estos libros que considere más oportunos, según su nivel, y comprobaré, mediante oportuna evaluación formativa, que los alumnos hayan recogido las indicaciones autorales relativas

no sólo a la solución y delimitación del tema y acopio de bibliografía pertinente sino también a los subsecuentes pasos que deben darse en la elaboración de la tesis y realizarse extramuros del seminario —como son los de la formulación y comprobación de la hipótesis; búsqueda, selección y aplicación de los argumentos; control de las afirmaciones; y redacción final—.

2.3.5 Entrando ya al objetivo central del seminario de tesis —traspuesta la etapa preparatoria—, el conductor dirigirá sus esfuerzos a que los alumnos consigan el objetivo del seminario de tesis, para lo cual realizará las siguientes actividades:

2.3.5.1 Propondrá a los pasantes problemas de investigación que haya encontrado por sí mismo o por sugerencia de maestros de las diversas ramas del Derecho; impulsará a los estudiantes a que mediten sobre la disciplina jurídica o auxiliar por la que sientan mayor inclinación o en la que se hayan ejercitado; hará que revisen bibliografías y listas de tesis; fomentará entrevistas de los alumnos con especialistas de la materia que a ellos interese. Todo ello para que elijan tema de su preferencia, de especial interés para ellos por haberse ejercitado en él o serles más fácil y atractivo.

2.3.5.2 Estimulará la elección de temas novedosos, de problemas que no sean de explorado Derecho, de cuestiones planteadas ahora por la ciencia jurídica en base a su interrelación con otras nuevas ciencias. Exigirá que temas “trillados”, si son seleccionados por los alumnos, se enfoquen bajo nuevas perspectivas.

2.3.5.3 Vigilará que la delimitación del tema sea correcta, orientando a los alumnos sobre la unicidad temática y enfoques.

2.3.5.4 Atenderá que la bibliografía recogida por el alumno sea exhaustiva en lo posible, comprendiendo desde la más antigua hasta la más reciente.

2.3.5.5 Hará que el alumno elija libremente su tema y de ninguna manera lo inducirá a que elija determinado tema, respetando siempre su libertad, sus preferencias, decisiones y gustos.

2.3.6 Por tratarse de un seminario —y no simplemente de un “taller de tesis”— el conductor fomentará la actividad de todos y de cada uno de los alumnos, haciendo no sólo que profundicen dentro del propio tema —seleccionándolo, delimitándolo y preparando bibliografía— sino que también participen con sus observaciones y comentarios en la solución de la problemática común del seminario, opinando sobre las decisiones de sus compañeros, proponiendo solución a sus problemas, ofreciendo datos que puedan ayudarles y, en fin, haciendo cuanto contribuya al enriquecimiento recíproco.

2.3.7 El conductor hará evaluaciones desarrollistas periódicas del progreso de cada alumno; decidirá si el tema ya ha sido seleccionado y delimitado adecuadamente; determinará si la bibliografía pertinente es suficiente por lo que se refiere a las áreas de las fuentes legislativas, decisiones jurisprudenciales y doctrina nacional y extranjera.

Para esos fines fijará previamente las pautas objetivas que la discreción le dicte y por medio de las cuales irá aprobando el progresivo desarrollo de los

trabajos de los alumnos, a los cuales informará de aquéllas y de las metas propuestas para aprobar el seminario.

2.3.8 En vísperas de la clausura del seminario efectuará la evaluación sumativa o final, llamada también evaluación de salida o evaluación de producto, a efecto de tomar como decisión si aprueba o no todo el trabajo desarrollado durante el seminario por el alumno. Pero fundamentalmente decidirá si aprueba o no la selección y delimitación del tema hechas por el alumno y la bibliografía que éste le presente.

2.4 ACTIVIDADES DE LOS ALUMNOS

Al terminar el seminario de tesis, los alumnos conocerán los métodos y técnicas de la investigación jurídica, sabrán qué es una tesis profesional y cómo se elabora, habrán elegido y delimitado un tema de tesis y habrán hecho acopio de la bibliografía pertinente. Para lograr los objetivos específicos anteriores deberán realizar las siguientes actividades:

2.4.1 Los alumnos atenderán las explicaciones del conductor; le formularán preguntas a fin de disipar dudas; intervendrán en las discusiones temáticas que surjan; reactivarán los debates; precisarán puntos de interés. Harán las lecturas que se les encomienden y darán cuenta de ello al serles solicitada. Realizarán las prácticas en la forma y con la oportunidad, intensidad y profundidad con que se les encomienden.

2.4.2 En cuanto a la selección y delimitación del tema de su tesis, atenderán las propuestas del conductor o las de sus compañeros, pero será cada alumno quien elija el tema propio, con toda libertad, dentro del área de su preferencia, procurando que sea un tema nuevo, “de oro macizo” como dice José Lois Estévez; en todo caso atenderán que el tema sea interesante, útil, realizable, sin incurrir en “duplicación”, dándole un enfoque nuevo si el tema fuera de los “trillados”.

2.4.3 Recolectará cada alumno toda la bibliografía relativa a su tema en las áreas legislativa, doctrinal y jurisprudencial, nacional y extranjera, antigua y moderna. A estos fines urgará en bibliotecas, hemerotecas, archivos, centros de información, etcétera; revisará bibliografías, catálogos de bibliotecas, índices legislativos; aprovechará las informaciones verbales de expertos en la materia y las que eventualmente puedan proporcionarle los compañeros o el conductor del seminario.

2.4.4 Todos y cada uno de los alumnos contribuirán a realizar los fines del seminario de tesis, colaborando con sus compañeros, enjuiciando sus planteamientos, resolviendo dudas, proponiendo nuevas ideas, en suma, fomentando el trabajo participativo y el enriquecimiento recíproco.

2.5 FLUJOS DE TIEMPO

La duración del seminario y el espaciamento de las sesiones serán fijados en cada caso según las circunstancias concretas en que se realice el seminario.

Si el seminario de tesis estuviere destinado a alumnos que han cursado pre-seminario y que han participado en seminarios de investigación, probablemente sean suficientes catorce sesiones repartidas en otras tantas semanas. En caso contrario, debiendo intensificarse por tanto la etapa instructiva, convendría dedicar a ésta alrededor de veinticuatro sesiones, tres por semana, y agregar después catorce sesiones repartidas en sendas semanas.

2.6 REGLAMENTACIÓN

Convendrá que las escuelas o facultades de Derecho que instauren seminario de tesis formulen el correspondiente reglamento, en el cual determinen el objetivo, funcionamiento, efectos académicos, sanciones y demás extremos fundamentales de tan importante y trascendental unidad académica puesta al servicio de la investigación jurídica.

LA TITULACIÓN DEL SUELO EN EL DISTRITO FEDERAL

ROBERTO NUÑEZ Y ESCALANTE

Al delegar el Estado la fe pública en manos de profesionales del Derecho, manifiesta su expresa voluntad de garantizar a los particulares la seguridad jurídica en relación con sus derechos patrimoniales y las consecuencias que derivan de su ejercicio, aun en aquellos casos, en que los derechos de los particulares no sean valuables en numerario; por tanto las principales actuaciones del notario se refieren a la propiedad de las cosas y a los negocios mercantiles y de la primera, los actos más relevantes se refieren a la seguridad del título que establece los derechos de propiedad territorial. Es por ello que me propuse presentar en su conjunto una síntesis de toda la problemática inherente a la titulación de la tierra en el Distrito Federal. Para ser conciso, me limitaré a la tierra urbana, ya que analizar los problemas de la tierra rústica nos llevaría a extendernos en demasía, además de que por razones de sobra conocidas, es el problema relativo a la urbe el que reviste características de actualidad en su examen y en el planteamiento de sus postulados jurídicos, en la capital del país.

Para hacer un análisis somero, pero completo, de la cuestión, es necesario verla en su universalidad, pues grave error comete quien sólo ve una de sus facetas, digamos la regularización jurídica, y partiendo de hipótesis meramente teóricas, pretende circunscribir el problema a una reglamentación ideal, con apariencia de perfecta, y que sin embargo no embona con la realidad; como absurdo es querer resolver el asunto mediante esquemas de conveniencia, mal llamada política, atropellando los ordenamientos legales o deformándolos a tal punto que carezcan de sentido jurídico. Desde el momento en que toda norma de derecho se establece para regir la conducta humana dentro de una determinada comunidad, debe necesariamente tener tres contenidos esenciales: el jurídico, el social y el político; entendiendo por jurídico lo que deriva de la equidad y la justicia, y no meramente lo formal de la ley aun cuando haya sido expedida por autoridad competente; por social, lo que se conforma con la naturaleza gregaria del hombre y el bien común, y no solamente lo que se relaciona o dirige a un grupo humano; y por político, lo que conviene a un buen gobierno de la polis o ciudad, y no solamente lo que atañe a la esfera del poder público.

El primer asomo de civilización aparece en la humanidad cuando los grupos se asientan en determinado lugar para establecer su morada, y ésta les sirve de base para sus demás actividades, y es por ello que surge la necesidad de que cada grupo o familia pueda apropiarse de una porción de tierra

para su uso exclusivo. Diversas circunstancias sociales, económicas y políticas, pero también de fuerza y aun de violencia llevarán al hecho de que la ocupación del suelo para unos sea precaria y para otros originaria, pero cualquiera que sea su naturaleza, el ocupante exige un título legal que garantice su derecho y establezca la duración y modalidades de este derecho, pues no podrá existir sosiego sin esta seguridad.

En nuestro país constituye la máxima y primordial ambición de toda persona la de poseer en propiedad un solar para proporcionar techo a su familia, y para quienes logran este objetivo, salvo el caso de las minorías privilegiadas, la propiedad de su vivienda constituye su único patrimonio estable; por ello la singular importancia que tiene en nuestro medio el definir la forma de garantizar el derecho de propiedad sobre la vivienda, y sus modalidades y limitaciones. Para establecer solamente las piedras angulares del problema, haré mención a todos los aspectos jurídicos que se relacionan con el derecho de propiedad, pero también como ya dije antes que existe la necesidad de examinar también su contexto social y político, pues no se puede aislar el Derecho dentro de la madeja que forma la interrelación de las disciplinas del conocimiento humano, también haré mención de la función del derecho de propiedad en relación con la acción del Estado como gestor del bien común y curador de las necesidades sociales.

Considero la Ciudad de México a partir de su fundación como tal por los españoles que derrotaron militarmente, sometieron y dominaron a sus moradores originales los aztecas, ya que en todos sus aspectos la evolución de su ser y de su modo de ser parte de este momento histórico, aunque como veremos después hayan persistido en algunos aspectos las tradiciones, costumbres y elementos de sus antiguos moradores, pero todo ello no influye en sus características esenciales, ya que solamente se encuentra en relación a pequeños grupos que continúan perteneciendo en parte a las culturas pre-cortesianas, grupos que cada día son más pequeños y que malévolamente han sido marginados y postergados.

Así iremos enumerando los principales elementos que forman la substancia política, social y jurídica del habitat de la capital de la República.

Derecho de Propiedad

En la Nueva España no se conoció jamás el concepto de propiedad quirritaria, pues al descubrirse el Nuevo Mundo, en la Península española había desaparecido este concepto, primero por la influencia de la Lex Wisigothorum, y luego por los usos y costumbres que vinieron a ser reconocidos en el Fuero Real y más tarde en las Partidas. Pero independientemente de la evolución del Derecho hasta entonces destinado solamente a regular los derechos de la persona en su relación con los demás componentes del grupo social; las vicisitudes históricas fueron conformando una nueva concepción del poder público, ya no sólo como una fórmula que permitía dominar al conjunto social

y someterlo a su voluntad con Imperium, sino mediante un sistema que extendía el poder del monarca a los derechos que los hombres ejercían en sus relaciones con la familia, con la comunidad y con las cosas, de donde aparece el principio de la soberanía.

Este cambio político que puede constituir el origen remoto del derecho público, influye en el derecho privado, y concretamente en el derecho de propiedad, separando el concepto de territorio del concepto de patrimonio, para venir a establecer la distinción entre el dominio eminente que es ejercido por el soberano y dominio privado o propiedad, que es la que ejercen los particulares en el concepto de que su derecho deriva de la voluntad del soberano y precisamente el descubrimiento del Nuevo Mundo viene a reforzar estos conceptos, puesto que políticamente se establece que las tierras de este Continente se ocupan en nombre del Rey y para que extienda a ellas su dominio.

Por estas razones todo derecho de propiedad privada en tierras de Nueva España fue establecido primeramente como concesión real, aun cuando a este derecho se le reconocieran los atributos de la propiedad romana de jus utendi, jus fruendi y jus abutendi, pero con ciertas limitaciones en favor de la Corona, tales como fue en el caso de las minas, el tributo del quinto real. Al independizarse México de España, no hubo ley que substancialmente modificara el derecho de propiedad, aun cuando en las diversas constituciones se consagra el derecho del estado para expropiar la propiedad privada cuando se trate de necesidades de beneficio público, sin embargo todas ellas hablan del derecho de propiedad como una garantía individual, sin definir su esencia jurídica, por lo que los derechos del Estado como causahabiente del Rey en cuanto a tributos a los propietarios o a los productos del suelo, fueron considerados más como cargas fiscales que como consecuencia del derecho eminente sobre el territorio, y fue así como las diversas leyes de colonización y de terrenos baldíos y deslindes, permitieron al superficiario pretender el dominio directo sobre el subsuelo y sus productos.

El artículo 27 de la Constitución política de 5 de febrero de 1917, es el que define correctamente por primera vez, el derecho de propiedad originaria que la nación ejerce sobre la totalidad del territorio, y por tanto, establece que la propiedad privada estará sujeta a las modalidades que fijen las leyes. Con ello, no solamente se distingue el sentido del derecho de propiedad en cuanto al dominio político que ejerce el estado y al dominio privado que ejerce la persona, pues también se establecieron las bases para dar al derecho de propiedad un sentido de beneficio social, al quitársele la posibilidad de uso irrestricto por parte de su titular.

Hablar de la función social de la propiedad no es limitarse a lo que disponen las leyes agrarias y las de expropiación, pues si nuestro tema se circunscribe a la propiedad urbana de la Ciudad de México, debemos pensar más en las disposiciones legales que regulen el uso del suelo para hacerla habitable en condiciones en que se respete la dignidad humana, se cubran las necesidades sociales, se promueva la convivencia cívica, se provea la higiene del

ambiente, se procure la armonía estética, se preserve su caudal histórico y para todos estos fines se fortalezca la seguridad jurídica de los propietarios legítimos.

No podemos extendernos mencionando a quienes han estudiado las causas del crecimiento de nuestra Ciudad, pero constatamos el hecho de que es el abigarramiento desordenado de habitantes más grande en número y en densidad territorial que existe en el mundo, de lo que resultan problemas graves que por su trascendencia deben de resolverse con apoyo en estudios auténticamente científicos y técnicos, y nunca con actitudes paternalistas o populistas que vendrían a desquiciar toda posibilidad de auténtica solución de los problemas.

Medios de Adquisición de la propiedad

Primordialmente las tierras fueron otorgadas por Reales-Órdenes, consecuencia de lo ya mencionado como base del derecho de propiedad, pero en las villas o ciudades, tales ordenanzas determinaban la traza de la ciudad y nombraban a los vecinos fundadores; es decir que el Rey no solamente otorgaba en propiedad solares para fundar la población, sino que también determinaba su ordenamiento geográfico, y reservaba los lugares que debían destinarse para sitios de reunión pública, para asiento de las autoridades políticas, administrativas y judiciales, para iglesia y para la instalación de mercaderes, con lo cual se establecía propiamente la propiedad privada. Después de ello la transmisión de la propiedad operaba conforme a las diversas instituciones del derecho civil, ya que este deriva del derecho español, a su vez proveniente del derecho romano; así pues se reconocen fundamentalmente la compraventa, la donación, la herencia, la permuta; así como el remate judicial y la prescripción, con sus diversas modalidades todos ellos, pero siempre con la característica de que la transmisión de propiedad debe de proceder ya sea consensualmente o por arbitrio judicial, de quien actualmente tiene título de propiedad legítimo a quien ha de adquirirlo, para que a su vez quede legitimado; aceptándose como única excepción los casos en que la posesión de bienes vacantes, mostrencos o baldíos, puede mediante el procedimiento judicial adecuado ser motivo de adquisición del derecho de propiedad, en cuyo caso se trataría de una primera adquisición a título de propiedad privada.

Debe observarse con mucho cuidado que la Nación también adquiere bienes en propiedad privada, independientemente del derecho eminente que ejerce en sentido político y público, sobre el territorio nacional; y aun cuando el Estado como gestor de la Nación dispone además de otros medios de adquirir la propiedad, tales como la expropiación y la nacionalización, no por ello su derecho es distinto, aun cuando también existan en muchos casos modalidades distintas en su ejercicio, de acuerdo con el destino de los mismos, y así hay bienes de dominio público y de uso común, otros destinados a los servicios públicos, pero también otros destinados a usos o servicios privados. Esta

situación es más delicada cuando se piensa que muchos predios con apariencia de vacantes o mostrencos, en realidad son propiedad de la Nación, aun cuando esta no manifieste signos aparentes de ejercer la posesión.

Por lo que toca a la ciudad de México cuya extensión o fundo legal prácticamente es igual a la extensión territorial del Distrito Federal, debemos suponer que actualmente no existen predios que estén fuera de la propiedad privada, ya sea que pertenezcan a los particulares o a la Nación, y es por esto que el tema sobre la titulación de la tierra en el Distrito Federal reviste singular importancia.

Forma en la trasmisión del derecho de propiedad

Al arribar Hernán Cortés a nuestro suelo venía acompañado por un escribano, por tanto la tradición de los actos formales validados por fedatario es concomitante con el surgimiento de nuestra Nación, pues aun cuando consta que el mismo Cortés pidió al Rey de España que prohibiese la venida de abogados a Nueva España, era respetuoso de las formalidades legales y sabía el alcance y fuerza que dan a la seguridad jurídica. Recuérdese que los escribanos no eran profesionales del Derecho, y también tómesese en cuenta que actualmente el Notario debe ser licenciado en Derecho pero está impedido para actuar como abogado.

La transmisión de la propiedad en nuestro país siempre ha exigido formalidades cuando se trata de inmuebles o de derechos reales sobre los mismos, por tanto, ni el contrato verbal ni la simple tradición han constituido título de propiedad, siempre debe ser escrito y además llevar otras formalidades. Las Partidas y después nuestros distintos Códigos Civiles en el Distrito Federal han exigido como regla general la formalidad de otorgarse en escritura pública; el Código Civil de 1870 eximía de esta obligación los contratos referentes a inmuebles con valor no mayor de quinientos pesos, que podía hacerse en contrato privado ante dos testigos; el Código Civil de 1884 establecía igual disposición, y el Código Civil de 1932, permitía que en propiedades cuyo valor no excediera de \$5,000.00 se pudiera otorgar también en contrato privado firmado al igual ante dos testigos, pero para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad exige la ratificación de todas las firmas ante el registrador o juez de paz o notario; pero además estableció que respecto a fincas de igual valor que ya estén inscritas en el registro, la propiedad se puede transmitir por endoso del título inscrito. Esta disposición fue inspirada en el Acta Torrens, ley que regula la transmisión de propiedad en Australia, sin embargo no ha tenido buena acogida, ya que no se ha practicado esta forma de transmisión de propiedad en el Distrito Federal, y en Australia misma ha ido cayendo en desuso puesto que fue un sistema práctico cuando se deseaba poblar un inmenso territorio y tuvo que hacerse llevando allí a los presos forzosamente, y pagando a las prostitutas para que se avecindaran en el lugar, y en cambio hoy es una gran Nación.

El artículo 2316 fue reformado limitando a \$500.00 el valor de los inmuebles que podían transmitirse por contrato privado, mediante un forma poco jurídica, ya que un artículo transitorio de la Ley del Notariado no tiene jerarquía para modificar el Código Civil. También el 26 de diciembre de 1966 se modificó el artículo 2317 estableciendo que las ventas que otorgue el Departamento del Distrito Federal se otorgarán en documento privado, sin testigos y sin necesidad de ratificación de firmas, o sea, por sí, y ante sí. Estos contratos destinados a personas de escasos recursos que no tienen otra alternativa, han sido aceptados por ellos, pero vistos con poca simpatía en cuanto a la forma.

Las leyes de Indias establecieron que las comunidades indígenas entre otras cosas, por lo que toca al régimen de propiedad, deberían continuar sujetas a sus leyes y tradiciones, y prohibían a españoles, criollos, mestizos y los de otras castas avecindarse en esas poblaciones o fundar villas cerca de ellas, lo cual permitió que la propiedad se transmitiera en forma oral o por entrega del título original sin necesidad de endoso, y por ello, antes de que la ciudad de México absorbiera los pueblos indígenas del Distrito Federal, tales como Xochimilco, Tláhuac, Ixtapalapa, y otros, era común que el propietario de un terreno tuviera como título el que había sido expedido por el presidente Benito Juárez a un antepasado suyo, y que había sido transmitido por simple tradición del documento de padres a hijos, o aun a extraños a la familia.

Registro Público

El 16 de julio de 1789 se publicó por bando la Real Cédula que disponía se procediese al establecimiento de oficios de escribanos anotadores de hipotecas. Aun cuando esta institución es históricamente el antecedente del registro de propiedades, su función quedó limitada a la de anotar hipotecas para evitar la clandestinidad de los gravámenes de las fincas y así proteger a los adquirentes de buena fe. Por decreto número 4070 de octubre 20 de 1853 se ordena rematar al mejor postor en almoneda, el oficio de hipotecas de esta Capital, encargando a un escribano o abogado el único oficio de tal naturaleza. Por decreto número 6875 expedido por el Presidente Benito Juárez, el día 28 de febrero de 1871, en cumplimiento de lo prevenido en el título XXIII del Código Civil se establecieron en el Distrito Federal dos oficinas denominadas Registro Público de la Propiedad, una en esta Capital y la otra en la Ciudad de Tlalpan.

El registro público no tiene efectos constitutivos sino simplemente declarativos y de publicidad, así la inscripción de un documento no otorga título de propiedad, ni de derechos reales sobre los mismos; tampoco convalida documentos viciados a pesar de que puedan ser inscritos. El registro da a conocer públicamente a los propietarios de predios, y señala los gravámenes y limitaciones que pesan sobre dichos predios, principalmente para proteger a los

titulares de tales derechos contra actos fraudulentos y para que los terceros de buena fe tengan conocimiento de quiénes son los titulares legítimos y no puedan ser sorprendidos por quien pretenda falsamente ostentar un derecho que no tiene.

Para que el registro sea eficaz es indispensable que sea de fácil consulta y que los datos que contenga sean exactos y fieles. Para cumplir con estas características se requiere que las inscripciones puedan localizarse tanto por la ubicación de los predios, como por los nombres de propietarios, poseedores y titulares de derechos reales. Así mismo que la descripción de los predios en cuanto a su identificación, ubicación, superficie, medidas y colindancias, sean concretas, precisas y exactas. No contando con estas características el registro, pueden darse casos de doble inscripción de un mismo predio; de superposición de predios contiguos; de ocultamiento de gravámenes o limitaciones de dominio; o de ejercicio de derechos por quien no es legítimo titular de los mismos.

El registro que desde su fundación hasta la vigencia del actual Reglamento estuvo basado en el sistema de transcripción del título en sus elementos esenciales por medio de inscripciones asentadas en orden cronológico y con anotaciones marginales relativas a los antecedentes de propiedad, y a las inscripciones que extinguen o modifican el derecho inscrito, fue eficaz mientras la Ciudad no creció desmesuradamente y por tanto el tráfico de inmuebles era reducido, pero al incrementarse éste, las inscripciones se volvieron inseguras, pues su falta de continuidad material, lo largo y lento de las transcripciones y la posibilidad de error u omisión en las anotaciones marginales, convirtió en lentos y engorrosos los trámites de registro; dio lugar a errores y discrepancias en el texto de las inscripciones y propició la posibilidad de fraudes y de ocultaciones en relación a los predios y los derechos reales. Alguno de los autores del nuevo reglamento le llamó el 'sistema de siga la flecha'.

El reglamento vigente prevé el sistema de folio real que implica que la historia de una sola finca en su aspecto de titularidad de derechos pueda concentrarse separadamente de cualquiera otra finca. El principio es bueno, pero las demás disposiciones reglamentarias pueden mejorarse. Primeramente, debe distinguirse el efecto de la seguridad registral, del de publicidad; por tanto, si para el segundo son útiles los procedimientos mecánicos y el uso de computadoras, para el primero de sus fines resultan peligrosos, por la posibilidad de errores u omisiones, ya sean inadvertidos o sean de mala fe. No debe confundirse la terminología, pues folio no es sinónimo de foja, por tanto el folio debe consistir de cuadernillos o fascículos que tengan espacio adecuado para las necesidades registrales, que no puedan traspapelarse, mucho menos extraviarse o ser susceptibles de alteraciones.

Los folios originales no deberán estar accesibles a la consulta del público, salvo por orden judicial o administrativa cuando se trate de verificar la exactitud de algún dato del cual exista duda de su veracidad. La microfilmación, o procedimientos similares y el uso de sistemas mecánicos o electrónicos, podrá

facilitar la consulta pública, sin peligro de destrucción, maltrato o alteración de los originales.

La ordenación de los folios no da seguridad a las inscripciones, ni facilita su localización, puesto que la progresión numérica de ellos participa en parte de los vicios del antiguo sistema; lo que se requiere es una clasificación sistemática y quizás la más adecuada sea la topográfica que ha demostrado su eficacia para establecer su identidad catastral. Pero además, en cada folio deberá haber una numeración progresiva de las inscripciones, para distinguir unas de otras y para impedir la omisión o alteración de los datos que deben formar la historia registral de cada predio.

Es indispensable que los datos de identificación del predio, sus características materiales, superficie, dimensiones y colindancias, sean precisas y concuerden con la mayor exactitud posible con la realidad, pues de otra manera el registro servirá solamente para preservar derechos a los titulares de los mismos, pero será ineficaz como medio de publicidad para información del público en general y de los terceros en especial.

Principales errores de Titulación

La traza original de la Ciudad consistente en un grupo de manzanas formadas por paralelogramos divididas a su vez en solares del mismo tipo geométrico; no presentó problemas de titulación ni en su fundación, ni en las primeras transmisiones del derecho de propiedad, pero cuando el crecimiento de la misma rebasó los límites de la traza en forma irregular y además algunos solares fueron subdivididos, comenzaron a presentarse los primeros problemas en relación a los títulos de propiedad, aun cuando éstos eran solamente problemas de deslinde, pues pocas veces versaron sobre la legitimidad del título mismo, por esto es que los llamo errores de titulación.

Usos y costumbres que después desaparecieron, permitieron en muchos casos que el propietario del predio vecino extendiera el piso alto de su casa sobre el primer piso del vecino, y más común fue el uso de paredes y muros medianeros. Cuando estos derechos fueron desapareciendo dieron motivo a errores en la determinación de la línea divisoria entre ambos predios. También la poca exactitud de los bastones o cintas con que se medían las varas dio lugar a errores en los títulos cuando se subdividían los predios. En 1875 con la suscripción del convenio Internacional sobre pesas y medidas, nuestro país adoptó el sistema métrico decimal como obligatorio y en consecuencia en las subsecuentes transmisiones de propiedad, los títulos debían expresar las medidas tanto de superficie como de linderos en metros, pero muy frecuentemente los contratantes se abstuvieron de utilizar un perito agrimensor para determinar las medidas y simplemente con ayuda de los escribanos, las convirtieron de varas a metros por simple multiplicación, incurriendo con ello en errores de medidas que así quedaron plasmados en los títulos.

Otros factores que han influido en la existencia de errores de medidas en

los títulos, han sido principalmente propiciados por las compañías fraccionadoras que establecen las medidas de los lotes de terreno mediante trabajo de restirador sin la debida medición in situ para comprobar su exactitud, y que es más deficiente cuando se trata de planos inclinados o terrenos irregulares en su forma.

También la expropiación de predios ejercida por el gobierno del Distrito Federal, cuando solamente comprende una parte de los predios para ampliar calles, o en general lugares de uso público, no se hace con la debida técnica para precisar las medidas y superficies de las partes no afectadas que quedan en poder de sus propietarios.

A pesar de todos estos errores que se han ido acumulando, y en virtud de que la mayor parte de las transmisiones de propiedad se hacen ad-corpus, muy rara vez existen litigios que versen sobre la extensión de los predios, pues generalmente se acepta como válido el elemento posesión para aquellos excedentes que por error material de medición no se encuentran debidamente amparados por el título, y con mayor razón cuando las construcciones o las bardas divisorias se han tenido como señal visible del límite de una propiedad.

Es muy recomendable que se estableciera un procedimiento ágil y sencillo que permitiera unificar los sistemas del catastro, el registro público, y los títulos de propiedad con la finalidad de que pueda en poco tiempo llegar a establecerse una identidad exacta de cada predio y que su título exprese con exactitud superficie, medidas y linderos. Este sistema permitiría también el establecimiento de una nomenclatura técnica que precise la ubicación y colindancias de los predios, ya que en este otro aspecto existe más vaguedad que en las medidas, puesto que rara vez, de la descripción que proporciona el título se puede llegar a la localización del predio si éste no se conoce previamente. Cuando por ejemplo se habla de una fracción de un predio de mayor superficie, el cual a su vez derivó de la división de un terreno conocido por cierto nombre, y como colindantes se mencionan predios de propiedad particular y el resto del predio del que se segregó, la descripción no puede ser más imprecisa; además otras veces se menciona como propietario del predio colindante a quien dejó de serlo muchos años atrás, y también la calle de su ubicación ya cambió de nombre (situación que ocurre con exagerada frecuencia en nuestra Ciudad).

Decimos que estos errores del título en general no revisten importancia, pero nos referimos a los casos en que evidentemente existe un título legítimo, y existen construcciones que tienen número oficial, siempre que la diferencia de superficie, ya sea mayor o menor, no represente una gran diferencia, y que las colindancias y descripción aunque imprecisas, sí revelen un punto de partida exacto.

El problema es grave cuando el total de los elementos del título no tienen comprobación cierta en el terreno, pues en estos casos es posible que se trate de usurpación de derechos, ya sea que se trate de segregar una fracción a un terreno de grandes dimensiones; o que se aproveche la falta de ocupación material por parte del propietario; o que se trate de bienes de uso público

o de propiedades del Departamento del Distrito Federal o de la Nación. También se da el caso de quien tiene un título que fue legítimo en relación a una propiedad que ya no existe en el comercio y pretende obtener con él la titularidad de un bien ajeno.

La falta de un plano catastral preciso, con concordancias de las inscripciones de predios registrados, hace materialmente imposible que el Registro Público pueda extender auténticamente un certificado de no inscripción de un predio; y en las épocas en que se otorgan estos certificados con cierta liberalidad se propician fácilmente los despojos de propiedades.

Es así como propietarios que tenían predios dedicados a labores agrícolas o establos, han visto mutiladas sus propiedades cuando la urbanización llega a sus linderos; así también calzadas y calles en desuso, lagunetas, presas, y arroyos desecados, que son propiedad de la ciudad o de la federación han pasado a manos de particulares; y en algunos casos los ejidos que existían en el Distrito Federal, también han visto reducida su extensión.

Considerando estos problemas, el hecho de que el vigente Reglamento del Registro Público de la Propiedad autorice la inmatriculación de predios no inscritos en dicho registro, puede dar lugar, si no se toman precauciones extremas a que con apoyo en esta facultad, puedan los particulares solicitar y obtener inmatriculación de terrenos que aparentemente no están registrados, puesto que maliciosamente se les da una denominación, descripción, medidas y linderos, diferentes a cualquier predio ya inscrito, pero que en la realidad se trata de una fracción de otro predio que sí tiene registro.

El mismo peligro se corre con la titulación masiva de predios que se propone regularizar, cuando no hay una concatenación lógica y legal entre el título que se expide y el último propietario con título registrado; más aún es peligro cuando el origen de la posesión de quienes pretenden regularizar su título es una invasión de propiedades privadas o públicas aparentemente vacantes.

Seguridad del título

El sistema inveterado seguido en nuestro país respecto a la titulación de propiedad de inmuebles ha demostrado ser eficiente y seguro, lo cual queda demostrado a través de los muy pocos y raros casos en que se ha ejercido una acción judicial para hacer valer la evicción en contra de un tercero. Vimos los principales errores que existen en la titulación, pero ninguno de ellos vicia de nulidad el título. En sistemas como el sajón, por ejemplo, en los Estados Unidos de América, el comprador normalmente se ve obligado a contratar con una compañía de seguros, una póliza de seguro para su título, la cual, en el caso de pérdida de la propiedad, le garantiza solamente la devolución del precio pagado, pero no el pago de daños y perjuicios, ni tampoco el lucro cesante.

En nuestro sistema, la seguridad del título se basa:

Primero: En el análisis que hace el notario de la autenticidad y legalidad

del título del vendedor; de la capacidad de éste incluyendo su estatuto matrimonial y su identidad personal, así como la de su cónyuge y en su caso la de los acreedores con derechos reales o personales debidamente inscritos en el registro. Igualmente estudia la responsabilidad fiscal que recae sobre el predio, y los impuestos y derechos que origina la trasmisión de la propiedad.

Segundo: Con base en el Registro Público de la Propiedad, se conoce la legitimación del vendedor como actual propietario, la existencia de gravámenes, limitaciones de dominio, o modalidades que afecten la propiedad; se asegura la identidad del predio y sus dimensiones, o las modificaciones que haya sufrido el predio.

De esta manera, la intervención del notario y la inscripción en el registro dan al título la seguridad y firmeza que requiere quien va a invertir una suma de dinero para la adquisición de un predio, especialmente cuando se trata de todo su patrimonio, pero además da también la misma seguridad a cualquier otro tipo de transmisión de bienes raíces o de derechos reales sobre los mismos, aun cuando se trate de actos gratuitos, tales como la herencia y la donación. Por el contrario, la inseguridad jurídica en relación con el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles, traería como consecuencia el desquiciamiento de una de las bases más sólidas de la economía del país.

Estos factores nos llevan lógicamente a establecer que el único medio con que cuenta el estado para conservar la seguridad de la propiedad de los bienes inmuebles, estriba en mantener una legislación que permita conservar un cuerpo notarial compuesto por personas capacitadas como juristas, especializados en las materias relativas al ejercicio de su función, honestos sin tacha, y en número suficiente para satisfacer las necesidades de la población económicamente activa. Igualmente, la legislación debe garantizar la eficiencia y seguridad del Registro Público de la Propiedad, la preservación de su archivo, la capacidad y honestidad de los registradores; la facilidad de acceso y consulta de sus asientos para el público y la celeridad de su trámite.

Sería muy conveniente, que el catastro predial tenga una adecuada coordinación con el registro público, que sus datos sean exactos y técnicamente correctos, y que su función sea primordialmente la de identificar debidamente los predios que existen en el Distrito Federal y la comprobación de su superficie, medidas y linderos, más que usarlo como un instrumento meramente de información fiscal con propósitos de incrementar la recaudación impositiva.

La coordinación del registro público con el catastro puede ser la base efectiva para asegurar el beneficio social de la propiedad, si a través de ellos se determina en forma eficiente el destino y uso del suelo en forma adecuada para lograr la eficiencia de las vías de comunicación urbana, la distribución de las áreas verdes, la preservación del patrimonio histórico de la Ciudad, la desconcentración de los servicios públicos y de los servicios privados, la adecuada distribución de las áreas destinadas a los distintos usos, ya sean de habitación unifamiliar o multifamiliar, para comercio, industria, servicios sanitarios y demás. Un plan técnicamente adecuado permitirá también deter-

minar las características de las construcciones que permitan mejorar y preservar la estética arquitectónica de la Ciudad y de cada una de sus áreas en particular.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (PERITOS) DENTRO DEL PROCESO PENAL, CIVIL Y ADMINISTRATIVO EN LA REPÚBLICA MEXICANA

JAVIER ORELLANA RUIZ

Nos dice Santos Briz: "Cualquiera que sea el fundamento de la responsabilidad (perjuicio jurídico que experimenta el infractor a consecuencia de su obrar antijurídico o bien la conciencia de identificarse como persona con el resultado lesivo), la vida humana no es concebible sin responsabilidad." (La responsabilidad civil, Derecho sustantivo y Derecho procesal. Madrid, 1970, p. 10.)

El perito puede no cumplir bien y fielmente las obligaciones de su cargo, a consecuencia de lo cual será responsable ante las personas perjudicadas.

Su responsabilidad será penal cuando alguno de sus actos suponga la infracción de una norma punitiva; civil si mediando dolo, culpa, negligencia o ignorancia inexcusable perjudica a las partes litigantes o a terceros; y disciplinaria cuando cometa infracciones que deban corregirse administrativamente por el Tribunal u Órgano Jurisdiccional al que se encuentra inscrito.

La responsabilidad pericial, Civil o Penal, será exigible, en su momento, en juicio penal o civil ante el Juez o Tribunal competente, según determinen para el caso concreto las normas legales. A semejanza de lo que ocurre con la responsabilidad de los Jueces, será preciso que haya terminado definitivamente el proceso en que se emitió el dictamen y mientras aquél se encuentre "sub iudice" no cabrá reclamar la responsabilidad civil al perito o peritos.

Un problema tan amplio como el de la responsabilidad, no puede —ni debe— ser abordado con detenimiento en este trabajo, por ello, procuraré tratarlo con la mayor brevedad posible, ciñéndome a referir los supuestos de responsabilidad del perito.

LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL PERITO

El perito será responsable penalmente si su conducta —acción u omisión— constituye un delito; con otras palabras, cuando con ocasión del ejercicio de su función procesal comete una infracción —delito o falta— de las tipificadas en el Código Penal.

En el artículo 225 del Código Penal, relacionado con el artículo 230 del mismo Ordenamiento, tipifica el delito cometido por los peritos (auxiliares en la administración de Justicia), que en mi concepto debería existir un ar-

título y hablar el mencionado Código Penal, de Falsa Pericia o Falso Dictamen, relacionándolo con el Falso Testimonio, tipificado en los artículos 247 y 248, toda vez que este último hace referencia a los peritos en cuanto a la atenuación o agravación de la pena.

La agravación de la pena se debe a que, en el caso del perito, la falsedad de la prueba es más grave, debido a que formula un juicio valorativo que inspira confianza al Juez.

La existencia del delito por parte del perito implica que éste haya emitido un dictamen no meramente erróneo, sino evidentemente falso y dolosamente, lo que será difícil probar si el dictamen versa sobre extremos susceptibles de distintas apreciaciones, por lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que no puede reputarse cometido este delito, si no aparece probado que el perito falte a lo que en realidad sabe y entiende; es decir, la afirmación científica o técnica contraria a la verdad deberá ser consciente y voluntaria, y no fruto de un error excusable.

En relación con esto mismo y por otro lado, se debe señalar que la existencia de este delito, no implica que el dictamen pericial falso haya causado perjuicio a los litigantes.

El artículo que debiera existir sobre la falsa pericia, tipificaría también que "cuando el perito, sin faltar sustancialmente a la verdad, la altere con reticencias o inexactitudes, la pena será...". Para este supuesto delictual, debe constar que los peritos actuaron maliciosamente; de una discrepancia con otras peritaciones no puede concluirse la existencia del delito, pues se exige que se altere la verdad "a sabiendas".

Para proceder contra los delitos de falsa peritación del perito, cometidos en causa civil, será precisa la declaración del Juez o Tribunal de lo Civil, disponiéndolo. No pueden entenderse cometidos y reputados los citados delitos, mientras el pleito no se halle terminado por sentencia firme, y el Juez de lo Civil —único capacitado para declarar la falsedad— no disponga que se proceda criminalmente contra los culpables. Ello se debería a que sólo al Juez de lo Civil corresponde apreciar la eficacia y valor probatorio del dictamen emitido. Además, a su recto criterio debe reservarse la iniciativa de que se persigan y sancionen hechos atentatorios primordialmente, al público interés de la Administración de la Justicia, muy por encima del particular de cualesquiera de las partes litigantes que pudieran estimarse perjudicadas.

Existe también el delito de Cohecho, y existirá cuando el perito solicitare o recibiere por él o por interpósita persona, dádiva o presente, ofrecimiento o promesa, bien para ejercitar un acto relativo al ejercicio de su cargo que constituya delito, bien para abstenerse de un acto que debiera practicar en el ejercicio de su cargo, el cual se encuentra tipificado en el artículo 217 y 218 del Código Penal.

Además de estos delitos, nos encontramos que el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penales del Fuero Común, en sus artículos 228 y 169, respectivamente, nos señalan que por no rendir a tiempo el dictamen correspondiente o por no concurrir a desempeñar el cargo

conferido, serán consignados, relacionando en esto, al artículo 178 del Código Penal, el cual tipifica el delito de desobediencia a un mandato judicial. Esto desde luego es constitutivo de delito, siempre y cuando el perito haya concurrido a aceptar el cargo y protestar su fiel y legal desempeño, pues es en este momento cuando el perito pasa a formar parte en el proceso, como auxiliar del Órgano Jurisdiccional, dejando de representar a las partes y conociendo por encargo del Juez, consecuentemente se somete al Juzgador y se caracteriza por su neutralidad, al igual que el Juez.

Ahora bien, de conformidad con mi criterio, el procedimiento que debe seguirse para fijar la responsabilidad del perito, se encuentra lógicamente sujeto a lo indicado por los artículos 277, 278 y 279 de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común, aplicable a Jueces y Funcionarios Judiciales.

Esto, desde luego, con motivo de que el perito como consecuencia de sus funciones, forma parte como auxiliar del órgano jurisdiccional, y su superior inmediato es el Juez, los Magistrados y el propio Presidente del Tribunal Superior de Justicia; y, por tal motivo, la queja, acusación o denuncia, debe hacerse ante el propio Juez o Magistrado que conoce del asunto para que, en su caso y por el procedimiento indicado anteriormente, sea el propio Juez o Magistrado quien dicte sentencia en el sentido de la pena que se impondrá a dicho perito, o su absolución, en su caso, pudiendo ser dichas penas, las siguientes: La amonestación, la multa administrativa, el arresto, la cancelación de su inscripción en las Listas de Auxiliares de la Administración de Justicia o bien la consignación ante el Ministerio Público por cualesquiera de los delitos enumerados anteriormente; para ello, se turnará a este funcionario la sentencia correspondiente en copia certificada, con vista al perito para que deslinde su responsabilidad ante este funcionario.

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL PERITO

El perito es responsable civilmente de los daños y perjuicios que causa su conducta a los litigantes o a terceros, siempre que haya mediado culpa, negligencia o ignorancia inexcusable, o cuando lo menciona el Código Civil, negligencia, impericia o dolo (Art. 2615 del C. C.).

Existe, pues, un deber de reparación ya que la responsabilidad implica la sujeción de la persona que vulnera un deber de conducta a la obligación de resarcir el daño producido.

El artículo 350 Fracción I, del Código de Procedimientos Civiles, nos señala claramente que el perito será responsable de los daños causados por su conducta culposa; ahora bien, al concepto de culpa civil, en la actualidad se le da una amplitud grande. No hay inconveniente en considerar culposas las manifestaciones que, aun no derivadas de descuidos o negligencias, provengan simplemente de la debilidad humana o de la limitación de la capacidad del hombre para reaccionar adecuadamente en cada situación.

Pero no hay que olvidar que fuera de los casos expresamente mencionados

en la Ley, y de los que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse o que, previstos, fueran inevitables; y respecto a estos supuestos imprevisibles o inevitables, nuestra legislación no establece que el perito sea responsable civilmente.

Aunque en toda responsabilidad civil por daños hay elementos comunes —la responsabilidad, ya sea contractual o extracontractual responde a una misma finalidad reparadora, debemos preguntarnos: ¿El perito está sujeto a responsabilidad contractual o extracontractual?, ¿al ejercitarse la acción correspondiente, en su caso, por el interesado, deberá fundamentarla en el Título Décimo, Capítulo II del Código Civil (artículos del 2606 al 2615) además de lo señalado en los artículos del 2104 al 2118 del mismo Ordenamiento citado?

La relación jurídica entre los litigantes y el perito no es estrictamente un contrato, aunque presente similitudes con figuras contractuales del Derecho Privado.

Por ello, es decir, porque no puede hablarse de un contrato entre peritos y litigantes, debemos concluir que los peritos como cualquier otra persona, serán responsables de sus actos ilícitos civiles, siempre que concurren las circunstancias necesarias que, respecto a la responsabilidad extracontractual, ha delimitado con bastante precisión nuestra jurisprudencia.

No puede existir relación contractual entre el perito y el litigante en virtud de que si efectivamente en un principio el litigante contrata los servicios profesionales del perito, en el momento en que éste acepta el cargo y protesta su fiel y legal cumplimiento, termina dicho contrato, ya que pasa a formar parte como auxiliar del Órgano jurisdiccional y conoce por encargo del Juez, y debe de sobreponer el interés jurídico sobre cualquier interés particular.

De todos modos, no se puede olvidar que, por haber relación, la responsabilidad civil contractual y la extracontractual a una misma finalidad reparadora, parte de las normas que el Código Civil establece con carácter genérico respecto a la responsabilidad contractual, podrán ser de aplicación a la extracontractual y, por ende, a los supuestos de responsabilidad civil de los peritos.

De conformidad con los doctrinistas en la materia, existen cinco elementos constitutivos de la responsabilidad civil extracontractual. Estos cinco elementos deben concurrir para que pueda hablarse de responsabilidad civil del perito.

I. Actividad del Agente — Es decir, como presupuesto de la responsabilidad, se exige una acción u omisión del perito, sin necesidad de que le sea subjetivamente imputable, se parte, pues, de la imputabilidad objetiva.

II. La acción u omisión del perito debe ser ilícita o antijurídica — Porque sea contraria a una norma de conducta; porque afecte a derechos ajenos; o porque, en definitiva, infrinja un mandato general de diligencia, señalado por el Ordenamiento jurídico.

Un punto delicado será el de probar que es antijurídica la acción u omisión del perito. Será fácil, por ejemplo, en la hipótesis de pérdida del objeto

que se les haya confiado para el reconocimiento, su deterioro, etc., pero presenta mayor dificultad la prueba de la antijuricidad por falta de diligencia en la actividad de reconocimiento pericial o en la emisión del dictamen, principalmente cuando la prueba pericial haya versado sobre extremos susceptibles de diversas apreciaciones. No puede confundirse la acción antijurídica con el error de apreciación.

III. Debe haber mediado culpa, dando también una significación amplia del término culpa, en la expresión "interviniendo culpa o negligencia" debemos entender tanto la mera incuria o descuido, como la intención de dañar (integrante del dolo ya que no es sólo la conducta culposa o negligente la que tenemos que tener en cuenta, sino también la conducta dolosa.

Y ateniéndose a la culpa propiamente dicha, debe entenderse por tal lo que ha de haber previsto el perito y la medida de la diligencia en su actividad. Ahora bien, ¿hasta qué punto puede probarse suficientemente una falta de diligencia profesional en la actuación del perito? Es decir, también la prueba de la culpa del perito presenta serias dificultades.

IV. Se exige también, la producción de un daño a uno de los litigantes o a un tercero, lo que afecta al fundamento de la pretensión de resarcimiento. No puede hablarse de responsabilidad civil sin daño. Así, el Código Civil nos señala en el artículo 2614 un deber de reparación de daños y perjuicios y el artículo 2615 establece la obligación de reparar daños e indemnizar perjuicios, como sanción de la responsabilidad civil, que puede ser consecuencia de las infracciones penales que se señalaron al tratar de la responsabilidad penal.

V. El último elemento de la responsabilidad extracontractual viene constituido por la relación causal entre la acción u omisión y el daño infringido; es decir, un nexo causal, ya derive de un acto lícito no penal o de un acto delictivo tipificado penalmente. Nexos que deberá probarse por el interesado.

Si se dan estos cinco elementos enumerados, podrá seguirse un proceso civil para la reparación del daño e indemnización de perjuicios, objeto que persigue la declaración de la responsabilidad civil del perito, causante de algún menoscabo económico o extrapatrimonial.

Como dijimos anteriormente, la demanda para lograr de los peritos la reparación del daño y perjuicios causados, se sustanciará por los trámites del juicio declarativo correspondiente, una vez firme la sentencia del proceso en el que los peritos hayan emitido su dictamen, pero, pregunto ¿cuál es el procedimiento para exigir la reparación del daño? ¿puede ser el procedimiento especial que nos señala el Código de Procedimientos Civiles en su Capítulo Cuarto, Título XII, artículos 728 al 737? Este procedimiento regula el procedimiento especial para exigir la responsabilidad civil a Jueces y Magistrados únicamente.

Además de esto, tenemos que será difícil precisar en la sentencia del proceso en torno a la responsabilidad civil del perito, la cuantía económica que éste deberá indemnizar a los litigantes.

Por último, debemos aludir a que debe de haber un plazo de prescripción de la acción para solicitar la indemnización de los daños producidos por peritos. Este plazo, en mi criterio, creo que es de un año a partir del momento en que el agraviado tuvo conocimiento del daño.

LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DEL PERITO

El perito podrá ser sancionado, asimismo con medidas de tipo disciplinario, como consecuencia de alguna falta de honorabilidad o de ética, al intervenir en un proceso. Si bien la responsabilidad disciplinaria del perito será, la más de las veces, complementaria de su responsabilidad civil o penal, el perito podrá ser únicamente sancionado disciplinariamente, por una conducta que, sin llegar a constituir un ilícito penal o civil, desmerezca de su condición social o profesional. Se puede, por lo tanto, sancionar a los peritos por su deshonorante intervención en el proceso, por una parte por el Juez y, por otra, por el Tribunal en que se encuentren inscritos.

México, D. F., a 25 de marzo de 1981.

RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN

VÍCTOR MANUEL ORTEGA

Pocos textos de la Constitución vigente, han sido tan poco estudiados y se encuentran carentes de la exégesis determinante para poder entender el alcance de los preceptos contenidos en el título cuarto, denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", que contiene nuestra vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cada vez que se presenta a la Cámara de Diputados una solicitud de desafuero, se producen alocuciones y dictámenes en los que campea la incertidumbre, el desconcierto y la confusión, dando la apariencia ante la opinión pública que es la primera y única ocasión en que se trata de aplicar al caso concreto los numerales contenidos en el título citado de nuestra Ley de leyes.

Quizás por haberse conmemorado recientemente el quincuagésimo octavo aniversario de la promulgación de nuestra Constitución actual, quizás por haber conocido la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, apenas hace dos meses, de un asunto relacionado con los privilegios de que goza un gobernador de una entidad federativa que forma parte de la Federación mexicana, puede resultar de algún interés hacer un estudio sobre esta materia, recurriendo a nuestro escaso repertorio de precedentes regnicolas y a los criterios contenidos en el amplio número de precedentes extranjeros.

I. *Privilegios de los altos funcionarios de la Federación*

Dentro del sistema establecido en materia de privilegios o prerrogativas de los altos funcionarios de la Federación, nuestra Constitución en vigor los establece de acuerdo y en atención a las diversas funciones que desempeña la persona que encarga esas distintas actividades como representante o titular de cada uno de los tres poderes, bien de la Federación, bien de los Estados miembros de la propia Federación.

Así tenemos, en primer término, que nuestra ley máxima otorga privilegios o prerrogativas a tres distintas clases de altos funcionarios de la Federación, que son:

a) "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo."

b) "Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales."

c) "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común." (Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

En segundo término, tenemos que los preceptos constitucionales, del título que venimos comentando, confieren privilegios de naturaleza diversa a los distintos altos funcionarios de la Federación, que podemos sistematizar en la forma siguiente:

a) Irresponsabilidad.

b) Inviolabilidad: 1. Fuero. 2. Juicio político.

II. Irresponsabilidad

Dispone el artículo 61 de la Constitución:

Artículo 61. "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvencidos por ellas."

Respecto a la mala redacción gramatical del artículo transcrito, el eminente maestro señor licenciado don Manuel Herrera y Lasso expresó en la página 45 de su libro *Estudios constitucionales*, Segunda Parte, Editorial Jus, S. A. México, 1964, lo que textualmente copiamos:

"Los diputados y senadores disfrutan de una y otra: de la inviolabilidad que es la inmunidad consistente en el fuero y en el juicio político instituidos por los artículos 109 y 111 constitucionales y de la irresponsabilidad estatuida por el artículo 61.

"Es decir, el texto del precepto incluye un privilegio especialmente conferido en los artículos 109 y 111, anticipándolo, y otorga el expreso y concreto de la irresponsabilidad, con lo cual su contenido en lugar de ser claro y escueto, se torna en confuso y complejo."

Pero ocupándonos exclusivamente de la irresponsabilidad, podemos afirmar que ésta consiste en la libertad de expresión que tiene todo diputado federal o senador de la República para expresar, precisamente en el desempeño de sus funciones, sus ideas, opiniones, juicios o criterios, sin temor a ninguna responsabilidad, pues dicho privilegio no tiene por fin proteger a los legisladores contra averiguaciones y persecuciones en su beneficio, sino asegurar los derechos del pueblo de la Federación que representan, facilitándoles y allanándoles el resultado de su gestión representativa.

Con objeto de aclarar algunas afirmaciones de tratadistas de Derechos Constitucional en obras publicadas en México, a fines del siglo pasado, y las tesis sustentadas por publicistas del siglo que corre, debe asentarse que la irresponsabilidad de los congresistas en nuestro país no se circunscribe a la actuación de ellos en la tribuna de su respectiva Cámara; esa irresponsabilidad es validera para el congresista no sólo desempeñando su función en el uso de la

tribuna legislativa, emitiendo su voto desde su curul, sino también cuando se encuentra sosteniendo un debate dentro del recinto legislativo, o bien formulando un informe, comunicando verbalmente éste, o bien cuando se encuentra fuera de la Cámara, en el desempeño de alguna comisión, etc.; pero eso sí, siempre y cuando se trate del ejercicio o cumplimiento de su actividad de congresista.

En cambio, en aras de la prudente y correcta interpretación de este privilegio, llamaremos la atención en el sentido de que esa irresponsabilidad otorgada para asegurar la independencia de criterio y de expresión de cualquier congresista, no debe ser usada por su titular para agredir impune y alevosamente a quienes no pueden defenderse de las calumnias, injurias y amenazas dirigidas a particulares, sin que el privilegio esté en el ejercicio de una función legislativa; estos excesos, por desgracia, no han sido esporádicos en la experiencia política mexicana.

Comentando esta situación de hecho, el inolvidable constitucionalista singular, y bondadoso maestro licenciado don Manuel Herrera y Lasso, se produce en las páginas 45 y 46 de su obra *Estudios constitucionales*, Segunda Parte, Editorial Jus, S. A., México, 1964, en los términos siguientes:

"Tras el escudo de este precepto, un diputado, un senador, pueden cometer delitos sin riesgo de sanción. La irresponsabilidad surte el doble efecto de sustraer al orden jurídico al delincuente impune y a su impotente víctima, privada de toda defensa por la Ley Suprema.

Tan desmesurada excepción, intolerable para la razón pura, tiene, sin embargo, la justificación práctica de la historia que ha hecho de esta prerrogativa, consagrada por todas las Constituciones, una arraigada tradición del régimen representativo.

"Imposición lógica de la necesidad de garantizar una plena libertad parlamentaria, se explica, además, por los silogismos de la superstición política que convertía en superhombres a los representantes del pueblo.

"Así —*urbi et orbi*— lo proclamó con grito delirante la Francia de 1789. La Asamblea Nacional declara que la persona de cada uno de los diputados es inviolable, que todo particular, toda corporación, corte o comisión que osare, durante el presente periodo de sesiones o después de él, perseguir, perseguir, aprehender o hacer aprehender, encarcelar o hacer encarcelar a un diputado (*poursuivre, rechercher, arreter ou faire arreter, détenir ou faire détenir un député*) con motivo de alguna proposición, parecer, opinión o discurso expuestos por él ante los Estados generales (*proposition, avis, opinion, ou discours par lui faits aux Etats généraux*)... son infames y traidores para con la nación y culpables de crimen capital.

"Los tiempos han cambiado y no obstante nuestro profundo respeto y nuestra rendida admiración por los 'representantes del pueblo', nadie motejaría hoy de 'infame' a quienes los acusaran, ni haría de su 'osadía' un crimen de lesa patria, penado con la muerte."

Nuestra modesta opinión es en el sentido de reiterar que la responsabilidad opera plenamente cuando el titular de ella está desempeñando la función que

tiene encomendada, por originarse ese privilegio en la protección de la institución y función que representa y ejerce el congresista; debiendo encontrarse el valladar de esa prerrogativa en el propio respeto que a la función guarde el mismo diputado o senador.

En otros países, cuando un congresista abusa de la prerrogativa no al externar una opinión, o emitir su voto, sino cuando vierte calumnias, profiere injurias o amenazas a un compañero congresista, dentro del recinto parlamentario, aunque no constituya delito, sí puede comportar desorden de conducta en el ejercicio de la función, alteración de la disciplina interior, lo que da lugar a la imposición de sanciones diferidas a la decisión del Cuerpo Congressional al que pertenece el indisciplinado, en las que debe verse el medio idóneo para contener repeticiones de posibles extralimitaciones, como medio práctico de resguardar el decoro de ese Cuerpo Legislativo.

En nuestro país, nuestra Legislación Orgánica resulta inocua para solucionar los excesos de los congresistas; el mismo maestro licenciado don Manuel Herrera y Lasso, dice en las páginas 46, 47 y 48 de su obra antes citada, lo siguiente:

"Puesto que el diputado y el senador escapan, por el privilegio de toda responsabilidad en su genuina gestión congresional, se impone la necesidad de aminorar, siquiera, sus excesos y a ello provee la Constitución en su artículo 73, fracción XXIII mediante el 'Reglamento Interior' del Congreso, que es la Ley 'Orgánica' del Poder Legislativo, facultándolo para 'corregir las faltas u omisiones' de los miembros. Lo deplorable es que el Reglamento lo hace con tal lenidad, que frustra el propósito constitucional.

"Si consideramos, por ejemplo, el régimen político francés derivado de la Constitución de 1875, advertimos en él las siguientes penas disciplinarias que el presidente de cada Cámara en unos casos, y la Cámara misma en otros, pueden infligir a los diputados y senadores:

"1. Llamamiento al orden. 2. Llamamiento al orden que se hace constar en el acta cuando, en la misma sesión, el congresista reincide en el desorden; la cual tiene por consecuencia la privación, durante quince días, de la mitad de las dietas y la prohibición de hablar en aquella sesión. 3. Voto de censura que priva al congresista, durante un mes, de la mitad de las dietas. 4. Voto de censura con exclusión temporal que priva, durante dos meses, de la mitad de las dietas al congresista que ya fue 'censurado' en la misma sesión y le prohíbe la asistencia de las subsecuentes quince sesiones. Si el congresista viola la prohibición o por dos veces en la misma sesión es objeto de censura con exclusión, esta última se extiende a cuarenta sesiones. 5. Expulsión *manu militari*, si es preciso, y arresto hasta de tres días en un local *ad hoc* —le *petit local*, se le llama en el Palacio de Borbón—, dictados contra el congresista rebelde a la autoridad del presidente de su Cámara o de la Cámara misma.

"La censura simple y la censura con exclusión temporal proceden contra el congresista que provoca el desorden tumultuoso, o injurie o amenace a uno o varios de sus colegas o ultraje a las Cámaras, al gabinete o al Presidente de la República.

"En contraste con este eficaz y bien articulado ordenamiento, el 'Reglamento' del Congreso mexicano, que legisla sobre la materia en unos cuantos preceptos diseminados en el texto, reduce 'la disciplina parlamentaria' a un *minimum* que, prácticamente, equivale a la negación de ella.

"Conforme a tales disposiciones, el presidente de cada Cámara, subordinado a ella en todo caso, cuidará de que los miembros de la asamblea 'guarden orden y silencio'; llamará al orden, 'por sí o por excitativa de algún individuo de la Cámara, al que faltara a él' o 'cuando se viertan injurias contra una persona o corporación' y levantará la sesión, si 'los medios de prudencia no son suficientes para restablecer el orden alterado por los miembros de la Cámara'.

"A los congresistas que se presentan armados en el salón de sesiones, los invitará a que se desarmen y no permitirá a quienes no lo hicieron el uso de la palabra y la emisión del voto. 'En caso extremo, por los medios que estime convenientes, hará que los renuentes abandonen el salón.'

"Por única vez y en único supuesto, el 'Reglamento' autoriza la imposición de verdaderas penas disciplinarias, porque eso son la privación de la palabra y del voto y eso sería la expulsión del salón de sesiones, si, realmente el presidente de la Cámara dispusiera de medios para imponerla.

"El remate del dislocado sistema nos lo ofrece el artículo 107 del Reglamento, paradigma de ineficacia que merece ser transcrito íntegramente. 'No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en otra que se celebre el día inmediato. El presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si aquél no lo hiciera así, el presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la secretaría, insertándolas éstas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar. Y no hay lugar a nada.'

"En cuanto a los particulares, posibles víctimas también de injurias y calumnias, el omiso 'Reglamento' se conforma con autorizar, contra el congresista que las profiera, un eventual llamamiento al orden.

"La irresponsabilidad absoluta de diputados y senadores es un grave mal que exige remedio. El Reglamento del Congreso puede limitar los efectos del excesivo privilegio; pero solamente con reforma de la Constitución, se logrará darle al precepto la necesaria mesura."

III. La inviolabilidad

A) EL FUERO

Si bien el privilegio de la irresponsabilidad de que nos hemos ocupado, lo confiere la Constitución en forma exclusiva a diputados y senadores, el fuero,

que es una especie dentro del género inviolabilidad, se otorga por igual a los diputados, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (impropiamente denominados magistrados en el artículo 108 constitucional), secretarios del Despacho y al Procurador General de la República.

Dispone el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

Principiemos para elucidar el alcance de esta garantía específica de igualdad, por señalar el concepto de “fuero”, como ha sido usado por el Constituyente. El término tiene muchas acepciones y entre ellas, indica compilación o reunión de leyes, como los famosos fueros de Aragón, los de Cataluña, los de Calatayud; puede referirse a una competencia delimitada, como del fuero local; puede significar, igualmente, carta de privilegios, o instrumento que autentica la exención de gabelas o el beneficio de franquicias en favor de una persona.

El término “fuero”, usado en esta garantía de igualdad, se contrae precisamente a impedir la existencia de toda situación antiigualitaria, que signifique *privilegio o prerrogativa de cualquier especie y contenido otorgada en favor de persona física o moral alguna* (corporación, por ejemplo). La existencia de fueros en favor de personas físicas o morales, acaba con el principio de igualdad ante la ley e impide la realización de la justicia.

Existen dos clases de fueros: el fuero personal y el real. Veremos cuál es uno y cuál el otro, sus diferencias y cuál de ellos es el proscrito por la Constitución.

El *fuero personal* está formado por un conjunto de privilegios y prerrogativas que se otorgan por el poder público, en favor de una o varias personas expresamente determinadas; por ello, se entienden conferidas *intuitu personae*, sin más consideración que el de la misma persona en cuyo favor se acuerda, la cual por ese solo hecho goza de las exenciones, favorece, privilegios o prerrogativas concedidas durante el tiempo que viva el titular o beneficiario de ese conjunto de ventajas que sólo se extinguen con la muerte; pero en tanto que goce del fuero, la persona se encuentra colocada en una situación particular *sui generis*, diversa de aquella en que se encuentra la generalidad de las personas que, naturalmente, carecen del beneficio del fuero personal. El sujeto titular del fuero de que nos ocupamos, no podía estar circunscrita la ley general y de aplicación para la generalidad de los individuos, no podría ser juzgado ni menos sentenciado por los tribunales ordinarios con jurisdicción para conocer de las controversias entre las personas carentes de privi-

legios, no estarían obligados al pago de determinados impuestos, etc. *El fuero personal es llamado también subjetivo.*

El fuero real, material u objetivo, no ve a la persona o a un número determinado de personas, tampoco implica conjunto de ventajas, privilegios o prerrogativas para una o varias personas determinadas; el *fuero real, material, objetivo* o llamado también de *causa*, es el que se basa en la *naturaleza de los respectivos juicios*. Los fueros reales o de causa, *existen y no implican preeminencia social alguna*, tal como el fuero militar. Como enseña Bielsa: “El fuero real (de *res*, o cosa, o causa) es admisible y hasta necesario en nuestro sistema, porque es un fuero que no se establece en consideración de la persona sino a una institución, o con motivo de una causa de interés general. Tal es el fuero militar. . . El fuero militar (jurisdicción militar) se ha instituido para asegurar esa particular disciplina que debe existir en el ejército. Si el fuero fuese personal lo tendría el militar en todas las causas civiles o penales que lo afectaran, en razón de su persona o estado militar, y no de la disciplina.”

En rigor, el *fuero real o de causa*, se extiende generalmente a *situación de competencia jurisdiccional* —pues es conveniente mencionar que la palabra “fuero” deriva de foro, y ésta de *forum*, que quiere decir tribunal, jurisdicción o lugar en sentido legal, extensivamente se aplica a quienes actúan ante un tribunal o jurisdicción y para referirse a la materia o clase de competencia—, determinada por la naturaleza del hecho o acto que motiva un juicio; por ejemplo, en nuestro sistema constitucional existen leyes federales y leyes locales que dan origen a que se surta con motivo de la aplicación de unas u otras leyes, la competencia en favor de las autoridades o tribunales de uno u otro fueros. Al *fuero real* se le llama *objetivo* o de *causa*, porque se establece atendiendo a circunstancias, fenómenos, elementos, *trascendentes o independientes de la índole o calidad de una persona.*

En consecuencia, lo que la garantía prohíbe, para hacer efectiva la igualdad, es la existencia de fueros personales y no la de *fueros reales*.

Teniendo en cuenta, una vez más, lo que hemos venido sosteniendo respecto a que los privilegios o prerrogativas de que gozan los altos funcionarios de la Federación, que son una exención a las normas ordinarias, sean de carácter federal o de carácter local, frente a los poderes del gobierno y de todo habitante, otorgados a la institución gubernamental y que aprovechan al funcionario en razón de ser él quien la representa, es evidente que el fuero de que gozan los altos funcionarios de la Federación no es un fuero personal, sino más bien real aunque no de causa, salvo el caso de juicio político del que nos ocuparemos posteriormente.

Tampoco el fuero de que nos ocupamos implica una desigualdad en perjuicio de los demás habitantes, porque en virtud de existencia, no puede afirmarse que ese privilegio implique la irresponsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por delitos previstos en leyes federales o locales, sino únicamente se establece que, para poder arrestarlos con motivo de actos delictuosos, será necesario el desafuero dictado por la Cámara de Diputados, que

no es otra cosa que la resolución sobre suspensión de la función que desempeñaba el funcionario público objeto del allanamiento del fuero. En prueba de ello, mencionamos que el artículo 109, párrafo segundo de la Constitución, dispone que en el caso de que la resolución de la Cámara de Diputados sea en el sentido de no haber lugar a proceder al desafuero, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; *pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.*

Declaración por demás saludable para la tranquilidad social, pues en la Constitución de 1857, en el artículo 104, se disponía:

"Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes."

Es decir, en buen Derecho Constitucional la negativa de la Cámara de Diputados, para decretar el desafuero, equivalía, ni más ni menos, al dictado de una sentencia absolutoria con efectos de cosa juzgada y ejecutoriada, pues contra esa resolución "no había lugar a ningún procedimiento ulterior". De esa manera y prescindiendo del pésimo sistema adoptado, lo cierto era que, cuando la Cámara de Diputados se erigía en Gran Jurado, era verdaderamente un tribunal de sentencia; sin embargo, es más constitucional y jurídica la redacción actual del artículo 108 de la Constitución, en el que se establece que la negativa del desafuero, ni juzga ni prejuzga sobre los fundamentos de la acusación y deja abierta la posibilidad del proceso, para cuando el inculpado hubiere dejado de tener el privilegio de la inviolabilidad.

Pero no sólo es impropio el uso de la designación Gran Jurado en el artículo 109 que se viene comentando, resulta igualmente inadecuado el uso del vocablo "separado" de su cargo, para el evento de que la Cámara de Diputados acuerde el desafuero de alguno de los altos funcionarios de la Federación, puesto que el verbo "separar" tiene la acepción de destituir, confinar, etc., y la verdad es que los efectos del desafuero se concretan a suspender de su función pública al funcionario contra el cual se ha decretado el allanamiento del fuero. Pues en caso de que el desafortunado obtuviera auto de libertad por falta de méritos, o bien sentencia absolutoria ejecutoriada, podrá volver a su función pública si el lapso de la misma no hubiere concluido.

Tópico no estudiado por nuestros tratadistas de Derecho Constitucional, es el relativo a elucidar si en tanto el alto funcionario de la Federación está en el desempeño de su función, puede ser objeto de investigación de carácter penal por las autoridades correspondientes, toda vez que el fuero es la protección de la libertad del sujeto que goza de ese privilegio, el cual sólo sería desconocido o allanado en el caso de detención o aprehensión.

Creemos que no podrá haber proceso en contra de un alto funcionario que goce del fuero, porque tenemos la convicción de que no es posible la coexis-

tencia de la acción penal y la inviolabilidad que se deriva del fuero; esta convicción se origina en la consideración de que la jurisdicción es la potestad de que se hayan investidos los jueces para administrar justicia y la jurisdicción tiene como necesario complemento el imperio, que es la facultad de poder solicitar el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir o ejecutar sus propias resoluciones. De esa suerte, imperio y jurisdicción son absolutamente imprescindibles, puesto que mal se puede desempeñar esta última cuando no se dispone plenamente del primero; un juez mermado en el ejercicio de su función no es un juez en el buen sentido del vocablo.

Sin embargo, no sostendremos, por el contrario, que la autoridad judicial se encuentra impedida de citar a un funcionario que goce de fuero para que comparezca ante ella, siempre y cuando se abstenga de apercibirlo de ser conducido por la fuerza pública en caso de desobediencia, y naturalmente quedando a la voluntad o manera de conducirse del funcionario, el concurrir o no a la cita, puesto que el privilegio sólo comprende la inviolabilidad para el caso de detención.

Consecuentemente, y aceptando la opinión de otro maestro de Derecho Constitucional, el doctor licenciado don Felipe Tena Ramírez, contenida en la página 565 de su obra *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1955, diremos: "La privación del fuero, a fin de que reaflore sin cortapisas la responsabilidad del funcionario, es lo que constituye el desafuero."

Por estimar que es importante el cambio de sistemas en lo relativo al fuero, entre el seguido por la Constitución de 1857 y la vigente Constitución de 1917, cerraremos este capítulo con la autorizada opinión y crítica que el maestro don Manuel Herrera y Lasso expresa en la obra que de él venimos citando y que aparece en las páginas 34 y 35:

"El problema técnico —vital— de la organización política nacional habría de resolverse sobre la base de este dogmático supuesto: en el Congreso radican todas las virtudes; en el Poder Ejecutivo todos los vicios. Entre un diputado y el Presidente de la República que para los hombres de Ayutla todavía era Santa Anna o, mejor dicho, su pavorosa sombra, se ahondaba el abismo que separa al ángel de la bestia. No se concebía que un diputado delinquiese, pero si la maldad de los enemigos de la libertad lo inculpaba, era menester que nadie pudiera poner mano sobre la persona sacrosanta y que sólo lo enjuiciaran sus pares, sacerdotes, como él, del fetichismo congresional.

"Así se instauró el sistema de la Constitución de 57 que dio tal eficacia a la negación del desafuero votada por la mayoría de los diputados presentes, que contra el inculpado, según lo prevenía el artículo 104, 'ya no había lugar a ningún procedimiento ulterior'. La negación del desafuero surtía efectos de absolución plena y definitiva. Un tribunal 'especial' integrado por cómplices pasivos, que desvirtuaba el fuero y exageraba hasta la injusticia sus efectos, se sustituía al Poder Judicial, decía el derecho en resolución acomodaticia y expedía a su antojo patente de impunidad en favor del delincuente.

"Los largos años transcurridos, durante los cuales el ingenio jacobino de ayer se convirtió en la cínica impudicia de hoy, y el reiterado ejemplo inejem-

plar, han hincado en la conciencia de México la anticívica convicción de que los miembros del Congreso son gentes autorizadas para cometer los peores desmanes, a quienes no puede llegar la sanción de la ley. Y esto, a pesar de que la Constitución de 1617 corrigió radicalmente el absurdo y funesto sistema, en un precepto de redacción singular que razona su propio mandamiento.

"En caso negativo —dice el artículo 109— no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación."

Resumiendo, los altos funcionarios de la Federación, como son los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, gozan de fuero para toda clase de delitos, tanto de los previstos como federales como de los comunes, y no podrán ser detenidos, arrestados o aprehendidos por ninguna de las autoridades federales o locales del país.

En cambio, los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, sólo gozan de fuero respecto de los delitos federales, no pudiendo ser detenidos, arrestados o aprehendidos por las autoridades federales encargadas de aplicar las normas que tienen esa misma categoría.

III. *La inviolabilidad*

B) EL JUICIO POLÍTICO

En los términos del párrafo final del artículo 108 de la Constitución vigente, "el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos goza de algo más eficaz que el fuero, está salvaguardado respecto de la comisión de delitos oficiales así como de delitos previstos por una ley federal o local, y sólo es responsable a través del juicio político, por traición a la patria y delitos graves del orden común (estén tipificados en ley federal o en ley local, tomando el vocablo "común" como distinto a delito oficial). La razón de esta extremada protección al Presidente de la República, la expone el señor licenciado don Felipe Tena Ramírez en las páginas 582 y 583 de su obra que con anterioridad hemos citado, en la forma siguiente:

"Fijémonos desde luego en la singular posición del jefe del Ejecutivo con respecto a los demás altos funcionarios de la Federación, en punto a responsabilidad. Mientras la responsabilidad es absoluta para los otros funcionarios, por cuanto responden a toda clase de delitos, para el Presidente de la República queda limitada a los delitos que se acaban de mencionar. La Constitución

quiso instituir esta situación excepcional y única para el jefe del Ejecutivo, con objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera. La Constitución de 57 era menos estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero, no sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (Art. 103). Como ningún Presidente mexicano estaba a salvo de cometer alguno de los últimos delitos, por ese solo hecho quedaba a merced de las Cámaras. La expresión 'delitos graves del orden común' es ambigua y peligrosa. Rompiendo con todos nuestros precedentes constitucionales, que habían sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el jefe Ejecutivo, la Constitución de 57 introdujo la fórmula que se conserva en la vigente. Con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a la discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del jefe del Estado."

El procedimiento dentro del juicio político requiere, a diferencia del desafuero en que sólo interviene la Cámara de Diputados, el ejercicio de facultades exclusivas de ambas Cámaras, la de Diputados inicialmente, y la de Senadores posteriormente, pero ambas coordinadas y sucesivas como lo hemos dicho. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución actual, es a la Cámara de Diputados a quien corresponde conocer de la acusación formulada por la comisión de "delitos oficiales" y resolver por mayoría absoluta de votos si ha o no lugar a acusar y en caso afirmativo, nombrará una comisión de su seno para que sostenga la acusación ante la Cámara de Senadores, desempeñando la función de fiscal o Ministerio Público y actuando el Senado, aquí sí, como Gran Jurado, por contraerse su actividad al conocimiento y dictado de la sentencia correspondiente, o sea, verdadero tribunal que juzga, naturalmente, oyendo en defensa al acusado y recibiendo las pruebas que éste proponga así como la formulación de su respectivo alegato.

En cuanto al resultado de la sentencia, puede ser absolutoria o condenatoria; en este último supuesto, la votación será al igual que para el caso de desafuero, por mayoría absoluta de votos de las dos terceras partes del total de miembros; si la sentencia pronunciada fuere condenatoria, impondrá de inmediato la destitución o separación del cargo (distinto de la separación en el evento de desafuero, que hemos preferido denominar suspensión), y en su caso, inhabilitación temporal para el desempeño de cargos de elección popular, si se trata de un funcionario que desempeñara actividades de ese origen, o bien para desempeñar cargos públicos si la actividad tuviera como origen la designación y no la elección popular.

Pero además, dispone el segundo párrafo del artículo 111 de la Constitución, que venimos comentando, que cuando el mismo hecho (que motiva la

tramitación del juicio político) tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a la disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

Fuera del supuesto de traición a la patria llevada a cabo por el Presidente de la República, o de la comisión, por su parte, de delitos graves del orden federal o local (por oposición a delitos oficiales), dicho funcionario no puede ser enjuiciado por ningún otro delito, ni oficial u ordinario, *durante el tiempo de su encargo*; aunque en los términos del artículo 113 constitucional la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después, lo que nos demuestra que los actos y faltas oficiales en que incurra el Presidente no quedan impunes, sino que son objeto de una inmunidad temporal, que termina cuando el jefe del Ejecutivo concluye su período, fecha en que se inicia la posibilidad de acusación y que se extingue un año después. Nunca puede pensarse en la existencia de una impunidad si no está ésta expresamente señalada en la Constitución.

Suponemos que el delito de traición a la patria por su trascendencia y gravedad, no amerita que hagamos más prolijo este estudio, pero en cambio, en lo relativo al alcance de delitos ordinarios graves previstos en ley federal o local, su fijación y clasificación con respecto de otros sí motiva destinar a ese aspecto algunos párrafos.

En la primera edición del libro *Derecho constitucional mexicano*, 1944, el ilustre maestro, licenciado don Felipe Tena Ramírez, asentó: "Corresponde a la ley reglamentaria definir cuáles son los 'delitos graves del orden'", y añade que: "puede hallar base para clasificarlos en el párrafo final del artículo 22 que estima especialmente graves los delitos que enumera, ya que respecto a ellos autoriza la pena de muerte". En cambio, en la tercera edición, 1955, de su misma obra, el propio licenciado Tena Ramírez rectifica lo dicho en la edición primera y afirma que es la Constitución y no la ley reglamentaria la que debe precisar los "delitos graves" y no da base para clasificarlo el artículo 22 constitucional.

Como la Constitución distingue los delitos más graves de los menos graves, es muy fácil inferir, con dialéctica indefectible, cuáles son en el léxico Constitucional los delitos "graves".

Muy graves o gravísimos deben reputarse los enumerados en el artículo 22, sancionables con la pena capital; menos graves, los que dan lugar a la libertad bajo fianza, de acuerdo con la fracción del artículo 20; graves resultan, entonces, aquellos delitos respecto de los cuales niega la Constitución la garantía de la libertad caucional. Y esta conclusión doctrinal que difiere de la que Tena Ramírez sustenta tiene, en mi concepto, por directa e inmediatamente deducida de la Constitución, la virtud de un mandamiento legal.

Respecto a la opinión que sustenta el constitucionalista chileno doctor Daniel Schweitzer, en su obra *Acusación constitucional*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1971, p. 70, en el sentido de que: "Como el juicio político versa exclusivamente sobre las materias y sólo puede afectar a las personas

determinadas en el artículo 39 de la Constitución, tiene todas las características de un antejuicio, de orden político, que puede decirse constituye un trámite previo, un allanamiento de fuero, para que pueda abrirse procedimiento contra el acusado ante los tribunales ordinarios de justicia." Afirmaremos con verdadera seguridad, que la resolución que dicta la Cámara de Senadores en juicio político, es una ejecutoria que resuelve la cuestión controvertida puesta a su conocimiento y decisión, *desde el punto de vista político y administrativo y de ninguna manera puede suponerse que se trate de un prejuicio o antejuicio de una sentencia judicial*, pues a mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que la separación del cargo y la inhabilitación para ocupar otro, durante determinado tiempo, tienen el carácter neto y absoluto de penas impuestas al funcionario acusado, lo que nos obliga a sostener que la Cámara de Senadores en ejercicio de la actividad de Gran Jurado ejercita facultades judiciales.

Irresponsabilidad de los gobernadores de los Estados

Recordemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 108, párrafo segundo, otorga el privilegio de la inviolabilidad en su doble aspecto de fuero y juicio político de los gobernadores de los Estados y a los diputados a las legislaturas locales por violaciones a la Constitución de leyes federales; es decir, estos funcionarios sólo gozan de fuero respecto de los delitos federales, no pudiendo ser detenidos, arrestados o aprehendidos por las autoridades, también federales, encargadas de aplicar y hacer cumplir las normas de esa categoría.

Pero, respecto de los delitos previstos y penados por leyes locales, ¿los gobernadores de los Estados también gozan de fuero?

Materia es ésta que en los tratados de Derecho Constitucional mexicano se encuentra intocada a pesar de pertenecer nuestro sistema político a la forma federalista. Sin embargo, armados del más sincero e imparcial criterio jurídico constitucional y tomando en cuenta preceptos de nuestra Constitución vigente, externaremos nuestra opinión sobre cuestión tan importante como inexplorada.

Principiemos por asentar que la Constitución General no podía, sin invadir jurisdicciones locales, incluir en su texto privilegios en favor de los gobernadores de los Estados, respecto de la comisión de delitos previstos en las leyes locales, bien de la entidad en que desempeñara su función del propio gobernador, bien en las leyes locales de otras entidades federativas. Nuestra Ley Suprema, celosa y respetuosa del sistema federal adoptado, dejó a cargo de los Congresos Constituyentes de cada Estado particular de la Federación, el incluir en la Constitución local respectiva los privilegios sobre inviolabilidad de sus altos funcionarios locales; así debe entenderse del contenido del artículo 115 colocado dentro del título quinto de la Constitución General, denominado "De los Estados de la Federación", en donde se impone a éstos

la obligación de adoptar en sus Constituciones locales, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular.

Todo ello como consecuencia del contenido del artículo 49 de la misma Constitución General, que establece: "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."

Por tanto, son las Constituciones de cada Estado miembro, las que deben otorgar o no a sus altos funcionarios locales los privilegios que la Constitución General confiere a los altos funcionarios de la Federación. Y así lo han hecho las Constituciones locales de las diversas entidades políticas que forman la Federación mexicana.

Tomando por ejemplo la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, encontramos que, en su título octavo, relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos, contiene los preceptos siguientes:

Artículo 98. "Los diputados al Congreso del Estado, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Secretario General de Gobierno y el Procurador General de Justicia son responsables de los delitos, faltas u omisiones que cometan en el desempeño de su cargo, así como de los delitos, faltas u omisiones del orden común en que incurran, y para proceder en su contra en este caso se observará el siguiente procedimiento: el Congreso, erigido en Gran Jurado y oyendo al interesado, declarará por los dos tercios del número total de los miembros que la forman si hay o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que continúe la secuela del procedimiento criminal, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la negativa del Congreso no prejuzga en lo absoluto los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado, por el mismo hecho, quedará separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes si la sentencia de éstos fuere absolutoria, el funcionario quedará en aptitud de recobrarlo."

Artículo 99. "El Gobernador del Estado durante el período de su cargo sólo podrá ser acusado por violación expresa de esta Constitución y por delitos graves del orden común, y para el efecto se seguirá el procedimiento indicado en el artículo anterior, con la salvedad de que si la declaratoria fuere de 'ha lugar a proceder', no surtirá efecto alguno mientras no sea revisada y aprobada por la siguiente Legislatura a la que hubiere hecho tal declaración."

Artículo 100. "De los delitos oficiales conocerá el Congreso como jurado de acusación y el Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia."

"La ley detallará los casos y formas de enjuiciar a los responsables por delitos que se mencionan en este artículo y en el anterior, y otra determinará el tribunal que, como jurado de sentencia conozca por los delitos oficiales del personal del Tribunal Superior de Justicia."

En buen Derecho Constitucional, los artículos 40 y 115 de nuestra Ley de Leyes, por su contenido y alcance nos llevan a aceptar la conclusión inequí-

voca que los gobiernos y poderes de las entidades federativas forman también parte de los poderes que en conjunto organiza la Constitución General conforme al sistema federal aceptado para toda la nación; y no sólo, sino que los gobiernos o poderes de los Estados particulares están garantizados de su funcionamiento por los poderes federales, en cuanto ellos respeten para su régimen interior los principios del régimen representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre; esa seguridad de funcionamiento de los poderes locales a que están obligados todos los poderes de la Federación, encuentra su fundamento en el artículo 122 de la Constitución General, al disponer que: "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado, o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida." Consecuentemente, si los poderes de la Unión, no sólo los federales, tienen el deber de proteger a los Estados incluyendo a sus altos funcionarios que son los que los representan, en casos de suma gravedad como son los supuestos de invasión o violencia proveniente del exterior, sublevación o trastorno interior, por mayoría de razón, tienen el deber de protegerlos en eventos de importancia menor.

Pero ¿por qué la Constitución General otorga fuero federal a los gobernadores de los Estados?

Simple y sencillamente porque el Gobernador de cada una de las distintas entidades federativas de la nación mexicana es, en los términos del artículo 120 constitucional, el obligado a publicar y hacer cumplir en el territorio de su entidad política y territorial las leyes federales, convirtiendo con ello nuestra Constitución General a los gobernadores en auxiliares de la Federación, calidad que también les atribuye el artículo 130 primer párrafo de la Carta Magna, al disponer:

"Corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación."

Fundamento mencionado, que no es singular, sino que existe también como motivo, quizás primordial, la necesidad de proteger la autonomía, no la soberanía como equivocadamente señalan varios preceptos constitucionales, y hasta la propia existencia de los Estados miembros, representados por las personas físicas que desempeñan la titularidad de los poderes locales.

Creemos que si en los términos del artículo 121 de la Constitución General: "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes: . . ."; repetimos, si en cada Estado de la Federación se diera entera fe y crédito a los actos públicos, es inconcuso que al privilegio de inviolabilidad establecido en una Constitución local debe darse entera fe y

crédito a dicho privilegio y sus efectos. Parece ridículo que el precepto transcrito establezca en sus fracciones IV y V, que los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros, y que los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros; y en cambio el privilegio de la inviolabilidad contenido, no en una ley local, sino en la Constitución de una entidad federativa, conferido al Gobernador de ese Estado, no tenga validez en los otros, no sea respetado en los otros Estados particulares.

Con apoyo en los preceptos de la Constitución General que hemos invocado, y en los razonamientos que hemos hincado con anterioridad, personalmente sostenemos que el reconocimiento de la inviolabilidad que las Constituciones locales hacen en favor de sus respectivos gobernadores, no implica en forma alguna establecer en favor de ellos la irresponsabilidad o impunidad respecto de los delitos graves que cometan en infracción de códigos penales locales, ni mucho menos hacer nugatoria la jurisdicción y competencia de las justicias locales, bien de la entidad que el jefe del Ejecutivo gobierne, o de otras entidades; sino únicamente la inviolabilidad temporal hasta en tanto la Legislatura local correspondiente se pronuncie por el desafuero, pues, repitámoslo, esa inviolabilidad no se confiere con ánimo protector o de simple ayuda a la persona física representativa de la función ejecutiva, sino fundada en la independencia de los respectivos poderes y en la autonomía de la entidad federativa correspondiente.

En nuestro modo de pensar, esa inviolabilidad sólo desaparecerá en dos supuestos: cuando la Legislatura local, de acuerdo con el procedimiento que establezca la Constitución local, resuelva sobre la procedencia del desafuero, o bien cuando puedan coexistir la solicitud de desafuero del Gobernador, solicitada por alguna autoridad judicial del orden común, y la existencia de denuncia en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de delito por el mismo Gobernador cometido por violación a la Constitución General; o bien por delitos cometidos por violación a leyes federales o en ejercicio de funciones federales delegadas en iniciación del juicio político; o bien por delitos comunes previstos y penados por leyes federales, caso en el cual debía haberse solicitado ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el desafuero del Gobernador.

Decimos que en este supuesto de coexistencia de solicitudes de desafuero por autoridades locales y federales, o solicitud de desafuero por autoridad común y acusación previa para la secuela del juicio político, desaparece la inviolabilidad del Gobernador de un Estado, por virtud de que ese privilegio entra en conflicto con un poder superior, como es el Congreso de la Unión, o una Cámara de las que forman éste, que tiene prioridad para resolver el asunto.

Nuestro criterio y opinión no se encuentra huérfano, pues tratadistas de Derecho Constitucional mexicano implícitamente lo aceptan, en prueba de lo cual transcribiremos exposiciones sobre ese tema, siguiendo un orden cronológico.

El ilustre ministro de la Suprema Corte de Justicia ed la Nación, licenciado don Ignacio L. Vallarta, afirmó en su obra *Votos*:

"Nuestra Constitución misma determina que los gobernadores de los Estados son responsables ante el Gran Jurado por las infracciones de leyes federales que cometan, y nadie podrá intentar siquiera que ellos estén sujetos a la jurisdicción de los jueces de Distrito. Aquel código nada ordenó expresamente en cuanto a este punto respecto de los diputados a las legislaturas; pero de su espíritu, de la concordancia de sus preceptos se deduce rectamente que esos funcionarios no pueden ser encausados por los tribunales federales, sino después que el Cuerpo Legislativo a que pertenecen haya declarado que ha lugar a proceder contra ellos. Y aunque del silencio de la ley han surgido dudas y vacilaciones que más de una vez han privado a los miembros de esas asambleas de su prerrogativa constitucional, yo reputo definitivamente resuelto ese punto, no ya por las demostraciones hechas por nuestros publicistas, sino principalmente por las ejecutorias de este Tribunal, como final y supremo intérprete de la Constitución.

"Uno de nuestros distinguidos jurisconsultos ha evidenciado el principio de que el fuero concedido por las Constituciones locales a los diputados a las Legislaturas, se deriva del artículo 109 del Pacto Federal, siendo él una garantía del sistema representativo, por cuyo motivo los miembros de los cuerpos legisladores no pueden ser juzgados sino por la asamblea a que pertenece, o con su autorización por otros tribunales. Y repetidas ejecutorias de esta Corte han sancionado ese principio, resolviendo que aquellos funcionarios no pueden ser enjuiciados por los jueces de Distrito sino después que la respectiva Legislatura ha declarado que ha lugar a proceder contra ellos."

En su turno cronológico, transcribiremos la opinión del eminente constitucionalista, maestro licenciado don Felipe Tena Ramírez, quien en su *Tratado de derecho constitucional mexicano*, edición de 1955, expone en las páginas 581 y 582, lo siguiente:

"Tal es el sistema que consagra la Constitución actual respecto de los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados. Al ampliar el fuero federal a los diputados locales, la Constitución se aproximó a una de las dos tesis a cuya pugna hemos asistido, pero de cierto no resolvió el problema de fondo.

"En efecto, si la inmunidad de los titulares de los poderes locales frente a la Federación obedeciera a la necesidad de proteger la autonomía y aun la existencia de los Estados, no se explica por qué la inmunidad no incluyó a los titulares del Poder Judicial, tal como lo sostuvieron Velasco y Vallarta, consecuentes con su tesis.

"Y si dicha inmunidad corresponde a los gobernadores como funcionarios federales auxiliares, no se sabe por qué se amplió a los diputados locales, con los que no reza el artículo 120.

"No hay, al parecer, por lo visto, una razón decisiva del otorgamiento del fuero federal a los funcionarios locales. Y debemos reconocer que tampoco existe suficientemente clara en cuanto a los funcionarios federales, pues si

bien en este ámbito usufructúan el fuero los titulares de los tres poderes, sin embargo la extensión de la prerrogativa a otros varios funcionarios parece indicar que no fueron la independencia y la dignidad de los poderes el objeto exclusivo de garantía que proporciona el fuero.

"Por insuficientes los motivos que hasta ahora se han hecho valer para justificar la selección de los funcionarios aforados, estimamos que la única razón del fuero está en la importancia de las funciones que desempeñan los funcionarios a quienes tuvo a bien dotar de fuero la Constitución. Si el Presidente de la República, si sus colaboradores inmediatos, como son los secretarios de Estado y el Procurador de la Nación, si los ministros de la Corte, los gobernadores y diputados locales, quedaran a merced de funcionarios secundarios, tales como los jueces comunes, dependería de la sola voluntad de éstos la buena marcha de la administración y acaso la existencia misma del Estado."

Por lo que atañe a tesis u opiniones extranjeras, transcribiremos la que sustenta el singular constitucionalista argentino, doctor Segundo V. Linares Quintana, en su obra *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, Parte Especial, tomo VIII, pp. 341 y 342, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1963, en donde dice:

"En la decisión que pronunciara el 18 de septiembre de 1933 la Corte Suprema, en el caso Ricardo S. Castro y otros, el alto tribunal sostuvo las siguientes conclusiones, extensamente fundadas: a) Que los gobiernos de provincia forman parte de los poderes que organiza la Constitución de la nación conforme al régimen federal aceptado; b) Que las instituciones provinciales están garantizadas por la nación en cuanto ellas respeten los principios representativo-republicanos y aseguren la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria; c) Que las inmunidades y privilegios con que las provincias al par que la Nación y en ejercicio de la facultad concedida en los artículos 104 y 105, rodean a sus gobernadores, legisladores y jueces, no son de carácter protector o tuitivo de las personas, sino inspirados en la independencia de los poderes y en la autonomía de aquéllas; d) Que al reconocimiento de la inmunidad no importa negar la competencia de la justicia nacional, ni la paralización del proceso, el que debe seguirse en todos sus términos mientras la Cámara legislativa se pronuncie sobre el desafuero (*Fallos*: t. 14, p. 233); e) Que la inmunidad o privilegio del no arresto sólo desaparece en el caso de infraganti delito de carácter grave, cuando el aforado actúa fuera de su provincia o cuando su privilegio entra en conflicto con otro superior' (*Fallos*: t. 116, p. 60).

"Fundamentando estas conclusiones, en el precitado caso Ricardo S. Castro y otros, expresaba la Corte Suprema que 'la falta, en la Constitución Nacional, de preceptos concretos referentes a legisladores, gobernantes, ministros o jueces provinciales, iguales a los que mencionan los artículos 45, 52, 61 y 62, no tiene el significado de excluir a aquellas de esas inmunidades o privilegios, pues la nación no podía predeterminedar a las provincias el número, calidad y alcance de fueros y funcionarios aforados que cada una de ellas, según sus necesidades, sus tradiciones y su soberana voluntad, quisiera consagrar siem-

pre dentro de los principios enunciados en el artículo 5º; era suficiente que ese artículo dijera como dice, en forma clara y precisa, que conformada la Constitución local al sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria, el Gobierno Federal les garantizaría el goce y ejercicio de sus instituciones; y así, dado que la inmunidad contra proceso y arresto no es un privilegio que contemple las personas sino las instituciones y el libre ejercicio de los poderes, y que, por lo tanto, está dentro de la concepción argentina del sistema representativo republicano, debe entenderse y así lo entendió siempre esta Corte que él ha podido ser consagrado por las provincias y debe ser respetado en su territorio, aun por los jueces nacionales que actúan dentro de él' (*Fallos*: t. 169 pp. 62 y 63)."

Es más, refiriéndonos al insólito caso del Gobernador del Estado de Guerrero que mencionamos en el proemio de este estudio, tenemos entendido que el aspecto toral del artificioso conflicto deriva de operaciones o actos jurídicos relacionados con la venta de inmuebles situados dentro del Municipio de Acapulco, aspecto que quisieron preterir autoridades ajenas al propio Estado de Guerrero, pues en los términos del artículo 121, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación".

Si las autoridades comunes de cualquier entidad federativa tuvieren facultad para aprehender al gobernador de cualquier Estado miembro, se rompería *ipso facto* el sistema federal, pues con tal procedimiento desaparece la autonomía del Poder Ejecutivo de ese Estado particular, y el régimen interior del mismo no será ya obra particular del mismo Estado, quedará sujeto al capricho del poder central, porque a nadie escapará que el procedimiento seguido tendrá un origen netamente federal y no genuino de las autoridades locales que aparentemente han actuado.

Debemos pugnar porque en lo adelante no se repita el caso de que se lleve la nave del Estado mexicano con más energías y conveniencia de capitanes, que acierto de timoneles.

México, D. F., a 20 de marzo de 1975.

LIC. VÍCTOR MANUEL ORTEGA

NOTA: El autor proporcionó a la *Revista de Investigaciones Jurídicas* el anterior estudio; el cual fue publicado en Opúsculo de fecha 1975, titulado *Federalismo o centralismo*.

NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES

VICENTE QUEROL

INTRODUCCIÓN

La búsqueda de un cúmulo de finalidades, de un comercio libre que permita a las naciones especializarse en los productos y servicios en que sean más competitivos; concentrar el esfuerzo nacional en las áreas de mayor eficacia para lograr un rendimiento superior; programar la producción; ampliar la producción eficiente; asegurar las ventas; lograr el abastecimiento mundial a precios no discriminatorios y más bajos, respecto de productos de mejor tecnología, así como otros aspectos paralelos en lo social, no menos importantes, todo lo que signifique un clima de buenas relaciones internacionales en un plano de paz comercial, tiene varias áreas de planteamiento.

Desde luego, lo es la UNCTAD en que se concibe el desarrollo y sus problemas vinculados estrechamente al comercio internacional y en que el programa se ha basado precisamente en esta relación.

Desde la primera UNCTAD se estimó necesario la implantación de un trato arancelario preferencial para estimular el comercio de manufacturas y semi-manufacturas desde los países en desarrollo a los industrializados, si bien sólo en 1970 se llegó a un acuerdo en principio entre estos países para que las preferencias generalizadas entraran en vigor. El Sistema Generalizado de Preferencias que fue logrado luego de una presión de varios años de los países en desarrollo, constituye un apoyo potencial importantes para el comercio libre y ha sido utilizado sólo parcialmente por los países en desarrollo beneficiarios, sin alcanzar las metas previstas de mecanismos significativo para el comercio, a causa de desconocimiento de los posibles usuarios, de errores en especial en el certificado de origen representado por el formulario A, y en los otros requisitos de origen, etc. Aunque es factible que alcance mejores resultados.

En todo caso, la UNCTAD es obviamente un nivel permanente y suficientemente claro en la búsqueda de libre comercio que no desatiende la defensa estratégica de los productos de los países en desarrollo, en particular sobre su proporción constante del mercado, la estabilidad y el poder adquisitivo del precio de los productos, que estudia en diferentes facetas.

Al margen de la UNCTAD, las Naciones Unidas en general, es una gran conferencia en que se plantea, debate y califica el futuro de las relaciones económicas internacionales. Ella auspicia los foros al respecto, entre los que uno de los más importantes fue el Séptimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, que pronunció la Resolución 3362 sobre Desarrollo

y Cooperación Económica Internacional, que contiene los principales objetivos de los países en desarrollo expuestos con el mayor consenso de éstos y además, los propósitos, siempre vigentes, de llevar a la práctica el comercio libre, la transferencia de ayuda, y el aporte de la ciencia y la tecnología.

En México se llevará a efecto otra etapa de la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (CIEC), llamada Diálogo Norte-Sur, que inicialmente propusiera el Presidente Giscard D'Estaing, para prepararse en París desde el año 1976 y que terminó con un completo desacuerdo entre los participantes. Algunos países insistieron en que la Conferencia debía ocuparse únicamente de la energía. Los países en desarrollo, a su vez, pidieron que se incluyera la ayuda para el desarrollo y las materias primas, su principal fuente de ingresos. Se convino en crear cuatro Comisiones de trabajo: de energía, materias primas, desarrollo y cuestiones financieras. En la Comisión de Desarrollo de la CIEC, se trató el mejoramiento de la relación de intercambio y la eliminación de las restricciones al Comercio, así como el mejoramiento de la infraestructura comercial. Se espera que en México se profundice y obtenga acuerdos sobre estos temas y los que tengan significado en mejorar el flujo comercial en los sectores que benefician el curso de las relaciones económicas mundiales. Aunque el número de asistentes superará, sin duda, el de los concurrentes a París, con miras a dar mayor representatividad a la Conferencia, no parece que la presencia de todos los actores vaya a tentar en contra de la factibilidad de los acuerdos, sino todo lo contrario.

La Convención de Lomé vigente desde julio de 1975 y que debía regir hasta mayo de 1980, es un Convenio de Cooperación entre los países de la Comunidad Económica Europea y 46 países asociados de África, de las regiones del Caribe y del Pacífico (ACP). En lo que se refiere a la Cooperación Comercial, esta Convención significa franquicias aduaneras en la CEE para los productos provenientes de los países ACP, con la salvedad de los productos comprendidos en la política Agrícola común de aquella, que tiene trato distinto. Para el banano, ron y azúcar, las partes tienen protocolos especiales, el primero de los cuales busca el mantenimiento de las exportaciones de la ACP a la CEE; el segundo establece una cuota de importaciones a un arancel preferencial desde la CEE; y el tercero constituye un compromiso recíproco de suministro y adquisición de una cantidad convenida de azúcar de la ACP a un precio garantizado. Asimismo, las partes han acordado la promoción comercial para los productos de la ACP de toda clase, financiadas por el Fondo del Desarrollo Europeo.

Aladi, el Grupo Andino, Sela el Caricom y el Mercado Común Centro Americano, son, también, foros significativos.

El nivel del presente estudio corresponde a las negociaciones específicas, encaminadas a alcanzar acuerdos en concreto sobre temas específicos. El GATT tiene el carácter, no la exclusividad, de organismo a que estas negociaciones aparecen más vinculadas y en que se ha tratado de buscar un método compulsivo para hacer que los gobiernos acaten lo convenido, lo que parece tener solución a través de leyes internas que para el comercio imperen regulando las

relaciones internacionales en base a un patrón común que es el código internacional de conducta en que se apoyan las leyes particulares de los Estados.

Precisamente, por este medio el GATT está tratando de materializar aspectos contenidos en la Resolución 3362, ya mencionada, que acordara la Asamblea General de las Naciones Unidas, no obstante lo cual se hace preciso calificar estos antecedentes y pronunciarse sobre ellos. Bien sea o no un país parte de las negociaciones constituirá, a no dudarlo, destinatario pleno de esos acuerdos. Los resultados de éstos afectan comercialmente a los no pacantes en aspectos fundamentales, como si fueran partes de ellos.

Sin embargo, es difícil dar la exacta dimensión del comercio libre. Ni aún la importancia del comercio es igual para todos los países. Países como los Estados Unidos y la Unión Soviética son menos dependientes del comercio exterior, aunque aquél deba comprar el producto más importante para su economía que es el petróleo y la última sufra la dependencia de su necesidad de granos. Un país como Holanda depende en más de un 42% de su P.N.B., de sus importaciones a causa de su falta de recursos naturales, Japón es muy dependiente de las importaciones, por lo que de Japan External Trade Association (JETRO) debe estimularlas para captar productos que satisfagan sus necesidades.

Los países en desarrollo dependen en alto grado de las importaciones para sus necesidades primarias, en la búsqueda de la industrialización, etc., en tal grado que la importación es determinante del bienestar y del futuro del país. La exportación, se concibe como "el costo social que determina el beneficio de la importación".¹ Sin embargo, la mayoría de los países dependen de las importaciones y exportaciones. Bolivia vive de las ventas de estaño, Chile, del cobre, Colombia alcanza con el café a más o menos el 50% de sus ventas al exterior y Ghana exporta cacao con que cubre un 62% de colocaciones de sus productos en otros países.

Pero, en lo que está el mayor problema de una liberalización del comercio en igualdad de condiciones para todos los países cualquiera que sea su grado de desarrollo, es que la propia liberalización en que parece yacer la mayor igualdad, pues sirve de apoyo a la mayor desigualdad, ya que provoca y mantiene los beneficios esencialmente para los países industrializados que tienen más que exportar y de mejor tecnología. La liberalización del comercio se convierte así en sistemas de concentración progresiva del ingreso mundial, tal como ocurre en el interior de los países cuando se establece una libertad a la manera de la Escuela de Chicago.²

El elemento de mayor efecto en las economías, los energéticos, ha venido a romper parcialmente el esquema tradicional de los beneficios desmedidos del comercio de los países desarrollados, aunque se mantiene para los en desarrollo el sistema de exportaciones concentrados en productos primarios, con

¹ Delbert A. Snider, Introduction to International Economics, Richard D. Irwin Inc. 6 ta. Edición, 1975, p. 112.

² También se puede explicar la concentración de los beneficios hacia los países de mayor desarrollo, mediante la teoría Centro Periferia de la CEPAL.

precios oscilantes, con lento crecimiento de la demanda y el rezago en comparación con las manufacturas.

1. Orígenes

En el año 1947 se acordó la llamada Carta de La Habana, que debía constituirse en la base de la Organización Internacional de Comercio, pero que no se materializó al no ser ratificada por los países participantes, en particular por los Estados Unidos que consideraba la existencia de lesión a sus intereses en ese instrumento.

Sin embargo, a la sazón, la legislación interna americana contenía un plazo de fenecimiento de la facultad de su poder ejecutivo de celebrar un acuerdo internacional para negociar aranceles y presionado por esta causa. Estados Unidos hubo de patrocinar el acuerdo multilateral que dio lugar al Convenio General de Aranceles Aduaneros y Comercio, el GATT, que entró en vigor el 1º de enero de 1948, cuya finalidad principal es la liberalización del Comercio Mundial en base a la no discriminación y a la reciprocidad.

“Las primeras modificaciones de importancia introducidas al Acuerdo General fueron las realizadas en 1954 y 1955, cuando las Partes Contratantes decidieron que era necesario redactar de nuevo los artículos concernientes a las restricciones para proteger el equilibrio de la balanza de pagos (Art. XII) y a la ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico (Art. XVIII). En 1963 las partes contratantes adicionaron el Acuerdo General en la parte IV sobre Comercio y Desarrollo. Finalmente, en 1971 las Partes Contratantes Autorizaron una exención temporal a la Cláusula de la Nación más Favorecida, con el objeto de dar validez jurídica al Sistema Generalizado de Preferencias y otra para permitir la firma de un tratado de negociaciones comerciales entre países en desarrollo”.³

La aparición del GATT significó sucesivas Conferencias, para llevar a cabo negociaciones comerciales entre sus países miembros, llamados Rondas, que se llevaron a efecto, en Ginebra en los años 1947 y 1949 en Torquay, Inglaterra, en 1951 y nuevamente en Ginebra en los años 1956 y 1960. Todas éstas tuvieron por finalidad promover la marcha del Acuerdo General, reducir recíprocamente los niveles arancelarios, la incorporación de la CEE al amparo del Art. XXIV⁴ y la adhesión de nuevos miembros. Más tarde vienen las Rondas Kennedy y Tokio que analizaremos.

Entre los obstáculos existentes para concertar una reducción arancelaria estaba la propia legislación interna que en países como Estados Unidos no facultaba un pacto de tal naturaleza, por lo que el significado de las Rondas

³ El GATT y las Negociaciones Comerciales Multilateral — Rueda Tokio, Comercio Exterior, INCOMEX, Colombia, pp. 13 a 21, año 1979.

⁴ El Art. XXIV se refiere a las Uniones Aduaneras y Zonas de Libre cambio, territorios que considera como si fuera parte contratante, exclusivamente a los fines de la aplicación territorial del Acuerdo.

de 1956 y 1960, —ésta última llamada Ronda Dillon—, fue casi nulo y los partícipes reconocieron al poco tiempo el escaso fruto de sus pláticas y se dispusieron a cambiar las técnicas de negociación.

El mecanismo básico del GATT, por lo menos hasta la aparición actual de los códigos de conducta concebidos en la Ronda Tokio, es la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF).⁵ La cláusula tiene un pasado muy remoto a la creación del GATT. Ya en 1860 existía y, precisamente, desde ese año hasta 1914 alcanzó su mayor importancia, cuando los derechos aduanales eran las únicas barreras de significación para el comercio internacional.

Pero, cuando a raíz de la Segunda Guerra Mundial, el comercio bajó su flujo, la Cláusula prácticamente desapareció para luego, al reponerse la actividad comercial, reactivarse casi universalmente.

Precisamente, tras esa Guerra el comercio fue en incremento y en 1925 Estados Unidos adoptó la Cláusula en forma incondicional, lo que fortaleció su aplicación, con el apoyo del Reino Unido que ya la empleaba, lo que significó la concurrencia en ella de las dos potencias comerciales más importantes de la época.

La baja del comercio que en 1929 sobrevino, nuevamente trajo la pérdida de la efectividad de la NMF como mecanismo de liberalización del comercio. “El miedo a causar beneficios que no les correspondieran a terceras partes condujo a un estancamiento de la situación entonces existente o aún a alzar las tarifas indiscriminadamente. En estas circunstancias, la NMF reforzó las tendencias proteccionistas.”⁶

La NMF y el sistema de Rondas destinadas a celebrar convenios multilaterales fueron concebidos como mecanismos complementarios, ya que la segunda debía acelerar las rebajas arancelarias, no por el mecanismo de la reciprocidad automática, sino acuerdos de rebajas substanciales a los aranceles.

Thomas R. Graham señala que “en cierto sentido el GATT representa un esfuerzo internacional para unificar las leyes nacionales y las prácticas respecto a las exportaciones e importaciones” agrega, “el GATT, sin embargo, se ha encontrado lejos de la unificación...”⁷

Precisamente, la búsqueda de la uniformidad en la tarifa y las pláticas comerciales con miras a abrir el flujo en estas relaciones, ha sido tarea difícil para el GATT. Las negociaciones persiguen esta unificación de normas en consideración a que los sistemas dispares constituyen una de las barreras más significativas del comercio internacional.

Asimismo, dice Thomas R. Graham que hasta ahora (antes de la Ronda

⁵ Dice el Art. 1º del GATT: “Cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad acordada por alguna parte contratante de cualquier producto originado o destinado a otro país, debe ser concedido inmediata e incondicionalmente al mismo producto originario o destinado a los territorios de las demás partes contratantes.”

⁶ La Diplomacia del Comercio Multilateral, Gerard Curzon, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 69.

⁷ A practitioner's Guide to the Tokyo Round Trade Negotiations, North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulations, 1979, Volume 4, number 3, p. 227.

Tokio) estas negociaciones multilaterales o multinacionales se han concentrado casi exclusivamente en rebajar las barreras arancelarias.⁸

Recién a mitad de los años 60, en la Ronda Kennedy, los miembros del GATT repararon en que los aranceles constituían unas barreras menos importantes para el comercio internacional que las barreras no arancelarias que producen restricciones menos ostensibles, muchas de ellas más difíciles de detectar y más dificultosas de considerar.

De ahí la tónica puesta en la Ronda Tokio de buscar un sistema de unificación del comercio a través de los códigos de conducta en diferentes áreas de barreras no arancelarias.

El propio Thomas R. Graham, sobre las NCM⁹ señala que a fines de los 60's, se consideraba que el GATT poseía normas obsoletas, incluso ignoradas y que había necesidad de fortalecerlas en áreas claves. Las más importantes de ellas eran: los subsidios dados por los Gobiernos que pueden conferir ventajas competitivas desleales a los productos de exportación; restricciones temporales a las importaciones bajo la llamada "cláusula de escape", que es destinada a dar espacio a las industrias nacionales afectadas por las importaciones; las restricciones gubernamentales a las exportaciones; y el surgimiento de disputas entre las naciones acerca de cuestiones de Comercio Internacional".

Al terminar la etapa de negociaciones de la Ronda Kennedy en 1967, los aranceles habían sido objeto de reducciones considerables, aunque no en todos los sectores de los productos industriales. No obstante, no había casi ningún acuerdo en lo que respecta a las barreras no arancelarias. Además, los países en desarrollo habían dejado patente su queja de que no se habían considerado sus problemas específicos. Esta situación revestía especial importancia, ya que estos países no se decidían a participar plenamente mientras los países desarrollados no se comprometieron a considerar prioritariamente sus intereses. En la declaración de Tokio los países desarrollados acordaron ese compromiso.

Los Gobiernos podrían pertenecer a un Comité de Negociaciones Comerciales que, precisamente, estableció la Declaración de Tokio. Asimismo, se acordó tratar conjuntamente los problemas o temas que se refieren al comercio.

Se acordó, por otra parte, que debían actualizarse las tareas emprendidas en lo pertinente a cuestiones arancelarias y no arancelarias, y también, las medidas no arancelarias del sector privado. La Declaración de Tokio, asimismo, expuso que eran especiales y prioritarios los aspectos relacionados con los productos tropicales.

En febrero de 1972 los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón hicieron declaraciones conjuntas que se consideran el punto de partida de la Ronda Tokio, la que así como la Ronda Kennedy, analizamos más adelante. En esas declaraciones se exhortaba a todos los países a emprender negociaciones comerciales en la variedad de los problemas económicos internacionales en búsqueda de la liberalización del comercio.

⁸ *Op. cit.*, pp. 227 y 228.

⁹ *Op. cit.*, p. 228.

2. Objetivos

En la Declaración de los Ministros que se aprobó en Tokio el 14 de septiembre de 1973 (Declaración de Tokio), se expresó que el objetivo general de las Negociaciones Comerciales Multilaterales es "perseguir la expansión y la liberalización cada vez mayor del comercio mundial y la elevación del nivel de vida y del bienestar de la humanidad, objetivos que pueden alcanzarse... por la eliminación progresiva de los obstáculos al comercio y el mejoramiento del marco internacional en que se desarrolla el comercio mundial".¹⁰

¿Qué objetivos en concreto tuvieron los países en desarrollo al respecto? En los temas referentes a las principales cuestiones de política general planteadas en la UNCTAD V, se dejó constancia que estos países perseguían en las NCM, "asegurar (para sí) beneficios adicionales en el comercio internacional, de manera que se consiga un aumento substancial de los ingresos en divisas, la diversificación de sus exportaciones, la aceleración de la tasa de crecimiento de su comercio teniendo en cuenta sus necesidades de desarrollo, un aumento de sus posibilidades de participar en la expansión del comercio mundial y un mejor equilibrio entre los propios países en desarrollo y los desarrollados en las ventajas resultantes de esa expansión, mediante un mejoramiento substancial de las condiciones de acceso de los productos de interés para los países en desarrollo, en la mayor medida posible, y, cuando sea pertinente, la adopción de medidas encaminadas a lograr precios estables, equitativos y remuneradores para los productos primarios".¹¹ "Para alcanzar estos objetivos, la Declaración dispuso que se plegarían esfuerzos coordinados para resolver de manera equitativa los problemas comerciales de todos los países participantes, teniendo en cuenta los problemas comerciales particulares de los países en desarrollo."¹²

... En la propia Declaración de Tokio se expresaron los principios en que se debía apoyar el trato que se aplicaría a los países en desarrollo, entre los cuales se expuso el consistente en la no reciprocidad en favor de los países desarrollados de las concesiones que se hiciesen, como, también, ... la importancia de la aplicación de medidas diferenciadas y la especial atención a la situación y los problemas particulares de los países en desarrollo menos adelantados.

Los principios enunciados en la Declaración son los siguientes:

- a) Las negociaciones se celebrarían sobre la base de los principios de la ventaja mutua, la obligación mutua y la reciprocidad global, respetándose la Cláusula de la Nación más Favorecida, y en consonancia con las disposiciones del Acuerdo General referente a toda negociación;
- b) Los participantes procurarían conjuntamente alcanzar en las negociaciones

¹⁰ Párrafo 2º de esa Declaración.

¹¹ UNCTAD V, Manila Filipinas, TD 227, 2 de abril de 1979, Tomo 9, Acontecimientos en el Campo del Comercio Internacional, p. 3.

¹² IBIDEM.

nes un equilibrio global de las ventajas al nivel más elevado posible, por métodos apropiados;

c) Los países desarrollados no esperarían reciprocidad por los compromisos que adquirieran en las negociaciones en cuanto a reducir o eliminar los obstáculos arancelarios o de otra clase al comercio de los países en desarrollo. Es decir, los países desarrollados no esperarían que, en el curso de las negociaciones comerciales, los países en desarrollo aportasen contribuciones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio;

d) Se reconoció la necesidad de en las negociaciones adoptar medidas especiales para ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por aumentar sus ingresos de exportación y promover su desarrollo económico, y cuando procediera, prestar atención prioritaria a los productos o sectores de interés para los países en desarrollo;

e) Se reconoció también, la importancia de mantener y mejorar el Sistema Generalizado de Preferencias;

f) Se reconoció, además, la importancia de aplicar medidas diferenciadas a los países en desarrollo, según modalidades que les proporcionasen un trato especial y más favorable en los sectores de negociación donde fuese posible y apropiado".¹³

En esa misma oportunidad, los Ministros concurrentes declararon que debe concederse especial atención a los problemas de los países de menor desarrollo y enfatizaron la necesidad de que esos países recibiesen un trato especial "en el contexto de cualesquiera medidas generales o concretas que se tomasen en favor de los países en desarrollo durante las negociaciones".¹⁴

En relación a qué aspectos incluyen las NCM, la Declaración de Tokio señaló que abarcarían los aranceles, los obstáculos no arancelarios y otras medidas que dificultan o perturban el comercio internacional de los productos industriales y de los agropecuarios, e incluso los productos tropicales y las materias primas, tanto en forma bruta como en cualquier fase de transformación, comprendidas en especial los productos cuya exportación interesen a los países en desarrollo. "Las negociaciones deberían incluir un examen de la adecuación del Sistema Multilateral de Salvaguarda con miras a facilitar la liberalización del Comercio y preservar sus resultados. Además, en las NCM se tomaría en consideración las mejoras del marco internacional en que se desarrolla el Comercio Mundial que pudieran ser convenientes a la luz de los progresos alcanzados en las Negociaciones y se tendría cuidado de que cualquier medida introducida como resultado de ese imperio fuese compatible con los objetivos globales y los principios de las negociaciones comerciales especialmente de liberalización del comercio".¹⁵

Los países en desarrollo recalcaron que debía definirse las medidas diferenciales, un trato especial y favorable para ellos. Los países desarrollados han reconocido la necesidad de un trato preferente para las en desarrollo. Así lo

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Párrafo 4 de la Declaración de Tokio.

demuestra el Sistema Generalizado de Preferencias, que significa ese trato, si bien es cierto que la propuesta se refiere a todos los aspectos de las relaciones comerciales entre ambos grupos de países.

Los países en desarrollo han sido de opinión que el Comité de Negociaciones Comerciales debería emprender una revisión del Acuerdo General, empezando por un examen sistemático de sus artículos y fortalecer en particular la parte IV, que se refiere a dar un especial trato a las partes contratantes poco desarrolladas.

Asimismo, los países en desarrollo destacaron la necesidad de conservar el multilateralismo en las negociaciones, las que tienen una creciente tendencia hacia el bilateralismo, particularmente en ciertas áreas de negociaciones de los países de mayor desarrollo que buscan soluciones entre sí. Además que el enfoque bilateral con los países desarrollados se resuelve en términos de reciprocidad.

Otro punto relevante para los países en desarrollo y en forma muy especial, es que las NCM no son parte de un contexto parcial del Comercio internacional, sino medidas coordinadas destinadas a forjar con Nuevo Orden Económico Internacional.

Los países en desarrollo han puesto la tónica en cuanto a promover, y aún mejorar y extender el Sistema Generalizado de Preferencias y de proveer medidas que cautelen esos márgenes preferenciales de la erosión.

En la Declaración de Tokio se dispuso la creación de un Comité de Negociaciones Comerciales, con las siguientes funciones:

- Elaborar y poner en práctica planes detallados de negociaciones comerciales y establecer procedimientos apropiados de negociación con inclusión de procedimientos especiales para las negociaciones entre países desarrollados y en desarrollo; y
- Supervisar la marcha de las negociaciones.

3. La Ronda Kennedy

Antes de que la Ronda Dillon (1960-1962) concluyera, antes de que el Congreso Americano aprobara la Ley de Expansión Comercial para otorgar al Presidente facultades para bajar tarifas en base a la reciprocidad, los ministros de comercio de las partes contratantes reunidas en Ginebra en 1961, a iniciativa de Estados Unidos, edclararon que continuarían las negociaciones sobre reducción de tarifas en los términos del Acuerdo General, que (conforme al resultado insatisfactorio de las Rondas anteriores del GATT) había que considerar nuevas técnicas, en particular algunas formas de reducción de tarifas lineales, y que estas nuevas técnicas deberían ser examinadas tan pronto como fuera posible.

En otoño de 1962, el Secretario Ejecutivo visitó las capitales del mundo para sondear la opinión los nuevos procedimientos a seguir y en octubre de

ese año se emplazó un comité del GATT para ultimar los detalles de los probablemente se seguirán en el futuro. Este trabajo se continuó en 1963-1964 y las negociaciones de tarifas más importantes en el seno del GATT se efectuaron en 1964-1965.¹⁶

Sin embargo, las opiniones diferentes entre Estados Unidos, que proponía una fórmula lineal de rebajas arancelarias y la CEE, que propiciaba una nivelación casuística (incluso para evitar la ampliación de su mercado común a una unión aduanera con aquel país), casi hicieron fracasar la Ronda, hasta que se impuso una solución intermedia, propuesto por el Ministerio de Economía Alemán, Profesor Erhard, constituido por un sistema mixto, lineal y especial.

Hasta antes de la Ronda Dillon, el procedimiento de acuerdos sobre aranceles del GATT se llevaba a efecto mediante la proposición que cada parte contratante podía presentar a las restantes. Las solicitudes o "request" perseguían consolidaciones arancelarias o "bindings", siendo interesado principal, las peticiones las hacía el país proveedor principal, o, a lo menos, exportador importante.

Para cada partida, la petición podía ser de 3 clases: reducción, consolidación al nivel actual o establecimiento de un techo de máximo nivel de derechos (ceiling o plafond). En el primer caso (reducción), la ventaja está suficientemente clara como para requerir mayor aclaración. En los otros dos casos se trataba de consolidar un derecho bajo o impedir que un derecho bajo pasara en el futuro más allá de un nivel aceptable.

"En cualesquiera de los tres casos, la respuesta del país solicitado podía ser la aceptación o la negativa. En caso de ser aceptado, el país solicitante había de dar una ventaja de valor equivalente al país otorgante.

"Aceptada la solicitud, el derecho quedaba consolidado, en todo (binding), de manera que, ya no podía retirarse en el futuro sin ofrecer a cambio una nueva ventaja de valor equivalente".¹⁷

En los términos de la Cláusula de la Nación más Favorecida, las concesiones debían multilateralizarse, es decir aplicarse a todas las partes contratantes sin excepción, lo que luego de iniciarse a nivel bilateral, era engorroso llevarle al nuevo grado, y en seto surgió el problema de la sensibilidad de los productos en algunos países.

En la Ronda Dillon se usó ya un procedimiento nuevo de negociaciones en base a una reducción lineal de 20% en los aranceles de los productos industriales, pero hubo numerosas excepciones que volvieron a precipitar las negociaciones bilaterales, producto a producto. "Interesa subrayar que en la V Conferencia ya hubo dos protagonistas manifiestos en la negociación: la CEE y EE. UU., primera y segunda potencias comerciales del mundo, respectivamente."¹⁸

¹⁶ Gerard Curzon, *op. cit.*, p. 123.

¹⁷ Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*, Alianza Editorial, Madrid, Sexta Edición, 1980, pp. 128 y 129.

¹⁸ Ramón Tamames, *op. cit.*, p. 130.

En base a la Ley de Expansión Comercial de los Estados Unidos del 10 de noviembre de 1962, similar en la inspiración a la Reciprocal Trade Agreements Act (1934-35), el Presidente americano quedó facultado para hacer rebajas del arancel de su país hasta en un 50%, durante el plazo de 5 años. Parecía tratarse de una palanca de apertura de las exclusivas relaciones de la CEE con sus asociados africanos.

La Ronda Kennedy, iniciada en mayo de 1964, pasó a ser la más importante de las Rondas del GATT, hasta entonces, y terminó en mayo de 1967. La reducción alcanzada llegó a un 30% en los aranceles de los Estados Unidos y la CEE, para los productos industriales. En lo referente a productos agrícolas, el resultado fue nulo en la práctica.

Ramón Tamames¹⁹ presenta el siguiente cuadro sobre las cifras del comercio afectadas por las partidas negociadas en cada una de las Conferencias del GATT hasta 1967.

Millones de dólares

I 1947	10,000
II 1949	—
III 1950-1951	—
IV 1956	2,500
V 1960-1962	4,900
VI 1964-1967	40,900

4. La Ronda Tokio

a) El Trayecto

Los preparativos para iniciar la VII Conferencia del GATT no fueron pocos y en septiembre de 1973 se inauguró oficialmente. "Se daba comienzo así a la tan esperada "Ronda Nixon", denominación inicial más tarde abandonada tras la dimisión del Presidente Nixon por causa del escándalo Watergate y sustituida por "Ronda Tokio".²⁰

A la apertura solemne en Tokio, asistieron los 83 países adherentes al GATT, representados por sus Ministros de Economía o de Comercio, Filipinas y Túnez, miembros provisionales y catorce adherentes de facto "por ser antiguos territorios coloniales con derecho automático a la adhesión, pero que aún no la habían ejercitado, a pesar de lo cual recibían todas las ventajas provenientes del Acuerdo General".²¹

En consecuencia, los asistentes llegaron a 99 países, 94 de ellos de economía de mercado y 5 socialistas, Hungría, Polonia, Rumanía, Checoslovaquia y Yugoslavia. Sin embargo, no concurrieron la Unión Soviética y la República China Popular, potencias de vasto significado en el Comercio internacional.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 131.

²⁰ Ramón Tamames, *op. cit.*, p. 133.

²¹ *Ibidem.*

Luego de la inauguración, en octubre de ese mismo año, los concurrentes prosiguieron las negociaciones en Ginebra y se publicó la llamada Declaración de Tokio, ya mencionada.

Arduas negociaciones significaron los 5 años en que ellas se realizaron, hasta su fase final en julio de 1978. "Los representantes de 70 naciones pusieron punto final publicando un Informe de su Estado. De acuerdo al progreso reflejado en ese informe, siete Jefes de Estado que concurren a fines de 1978 a su encuentro en Bonn, Alemania Occidental, establecieron una meta de complementación de las negociaciones."²²

El informe citado y el posterior comunicado de Bonn, señalaron el comienzo del término de los 5 años de debates dilatados, dice Graham, sobre aranceles, subsidios, procedimientos aduaneros, prácticas gubernamentales de compras y otros problemas del comercio internacional.

"Aun cuando ya había sido emitido el informe sobre la situación de las negociaciones, éstas debían concentrarse en muchos de los puntos más importantes incluso sobre el tratamiento especial para los países; de menor desarrollo, el abatimiento de barreras en el comercio de productos agrícolas, un procedimiento nuevo para concluir las disputas internacionales en el comercio, conclusión de normas equilibradas en barreras tecnológicas y aceptación política de las Naciones en particular y cumplimiento de las obligaciones contraídas por los negociadores. Así, pese a los logros significativos, el éxito de la Ronda Tokio se encontraba lejos de estar seguro en el verano de 1978."²³

No cabe duda que la situación política y económica mundial adversa obstaculizaba el alcance de las metas propuestas e incluso el excedente comercial de Japón, frente al déficit de alguno de los otros negociadores, constituía un factor de discordia.²⁴

El alcance de las negociaciones justifica en algunas medidas las dificultades para productores, consumidores, exportadores, los propios gobiernos que habrían de verse afectados por ellos, así como concesiones tan importantes como el S.G.P. se verían erosionadas.

a) *Al Contenido*

En un análisis muy exacto sobre las disposiciones del GATT que habían de revisarse y perfeccionarse, Ramón Tamames, expone que ellas se refirieron a:

— *Marco Jurídico*

²² Thomas Graham, *Reforming The International Trading System*, The Tokyo Round Trade Negotiations in the final stage, Cornell International Law Journal, Vol. 12:1:1979, p. 2. Señala Graham que asistieron: Carter por EUA, Giscard D'Estaing por Francia, Andreotti por Italia, Callaghan por el Reino Unido, Schmidt por la R.F.A., Fukuda, de Japón y Trudeau de Canadá.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Así opina T. Graham en su elaboración recientemente citada, p. 3.

"a) La Cláusula de Habilitación, autoriza dar un trato preferencial y más favorable a los países en desarrollo, incluyendo:

"1) Las concesiones arancelarias a través del Sistema Generalizado de Preferencias;

"2) Los Acuerdos Multilaterales sobre medidas no arancelarias;

"3) La aceptación, su reciprocidad, de los acuerdos entre países en desarrollo destinados a reducir o eliminar aranceles y medidas no arancelarias; y

"4) Las concesiones especiales a los países menos adelantados (lo que se llama "el cuarto mundo", es decir, la veintinueve de naciones más atrasadas del planeta).

"b) Medidas comerciales restrictivas por motivos de balanza de pagos. Su control se hace por el Comité de Balanza de Pagos del GATT y aunque no se consideran un medio eficaz de mantener o restablecer los equilibrios, se acepta que los países en desarrollo quedan aplicadas en ocasiones, siempre con la debida vigilancia.

"c) Medidas de salvaguardia por motivos de desarrollo. Se refieren a las exenciones que se conceden a los países en desarrollo (Art. XVIII del Acuerdo General) a objeto de atender a sus necesidades de desarrollo (subvenciones) derechos compensatorios, antidumping, etc.

"d) Notificaciones, consultas y solución de diferencias, con mejoras en los mecanismos de arreglo y con diversas disposiciones sobre los países en desarrollo, que se benefician de una atención especial durante las consultas.

"e) Restricción y gravámenes a la exportación. En este punto, los participantes en la Ronda Tokio sólo pudieron ponerse de acuerdo en la necesidad de volver a estudiar el tema en un futuro próximo, en el contexto del sistema de comercio internacional y teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo".²⁵

b) *Los Aranceles*

Las concesiones arancelarias resultantes de la Ronda Tokio están contenidas en el Protocolo de Ginebra de 1979, que posee las otorgadas por 18 países y la CEE y, también, por las que figuran en el Protocolo Adicional que estuvo abierto hasta el 30 de junio de 1980.

²⁵ Ramón Tamames, *op. cit.*, pp. 137 y 138.

Ambos protocolos señalan que las reducciones arancelarias concedidas por cada participante se harán efectivos mediante reducciones anuales iguales en sus tipos de derechos, a partir del 1º de 1980, y que la reducción global quedará totalizada el 1o. de enero de 1987, a más tardar, salvo indicación en contrario en la lista correspondiente. No obstante, no hay nada que impida a los participantes hacer efectivas las reducciones en etapas menores o en fechas anteriores.

Las concesiones que se han de aplicar a los productos agrícolas se negocian producto a producto, en tanto que las aplicables a productos industriales se ajustó, en términos generales, en una fórmula convenida significativa de reducciones mayores para los aranceles más altos que para los tipos más bajos, a fin de promover la armonización de los niveles arancelarios industriales, esto es, de acuerdo a la llamada Fórmula Suiza, que fue utilizada por la mayoría de los participantes, aunque con distintas interpretaciones.

Según comunicó el GATT, las negociaciones han dado como resultado una reducción promedio para los productos industriales de un 33%, basándose en la recaudación aduanera y de un 38%, si se basa en la medida aritmética de los derechos. (Ver, no obstante, cuadro aparte.) "Los países en desarrollo pidieron que se redujera el grado de progresividad arancelaria, estimándose que una modalidad para esta finalidad era adaptándose la mencionada Fórmula Suiza para las reducciones de tasas arancelarias. Sin embargo, la exclusión de productos importantes del S.G.P. y las reducciones de derechos de la N.M.F., hicieron que no quedasen satisfechas las aspiraciones de los países en desarrollo. Las mayores reducciones aplicables a los productos incluidos en el S.G.P., que anteriormente estaban sujetos a aranceles elevados, no tuvieron gran importancia para las negociaciones sobre progresividad arancelaria y sólo provocaron una reducción de los márgenes preferenciales. Por lo que respecta a los productos afectados por las N.C.M. y no incluidos en el S.G.P., la aplicación de la Fórmula Suiza tuvo distintas consecuencias sobre los niveles relativos de los aranceles en las diversas fases de la transformación. En relación con los productos cuya exportación intensa especialmente a los países en desarrollo y que no se vieron sujetos a reducciones arancelarias de la N.C.M. y que no estaban incluidas en el S.G.P., la progresividad arancelaria no experimentó variación. Hay que tener en cuenta, además, que cuando las reducciones arancelarias de las N.C.M. se aplican a los insumos industriales, pero no a los productos finales, la protección efectiva de estos últimos aumenta."²⁶

"En abril de 1979, delegaciones de 22 naciones" informaron que habían incluido un resumen de sus acuerdos de reciprocidad arancelaria y que la delegación de esas naciones estaban de acuerdo en concluir estas negociaciones el 30 de junio de ese año. Aclamando los convenios, el Presidente Carter anunció el 12 de abril que conducían a un nuevo orden mundial comer-

²⁶ Evaluación de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales, Informe del Secretario General de la UNCTAD, Part. II, Ginebra, 17 de marzo de 1980, TD/B/778 p.

CUADRO I
CEE, EUA Y JAPÓN, EFECTOS DE LAS CONCESIONES
ARANCELARIAS DE LAS NCM, EN RELACIÓN A LAS IMPORTACIONES DE
1976, PROCEDENTES DE LOS PAÍSES BENEFICIARIOS DEL S.G.P.
(MILLONES DE DÓLARES)

Productos	CEE	EUA	Japón	Totales
Importaciones totales (Sin petróleo)	19,246	22,568	13,461	55,275
Productos gravables de los anteriores	12,453	16,094	6,637	35,184
Entraron con franquicia NCM	6,793	6,474	6,824	20,091
Incluidos S.G.P.	9,292	6,735	3,390	19,417
Incluidos S.G.P. afectados NCM	2,523	5,309	2,533	10,365
Incluidos S.G.P. no afectados NCM	637	1,520	857	3,014

FUENTE: Ibidem.

CUADRO II
PROMEDIO DE ARANCELES DE IMPORTACIÓN

País	Totalidad im- portaciones gravadas	Importaciones agrícolas gravadas	Importaciones de manufactu- ras gravadas	Otras importa- ciones gravadas
EE.UU.	29.6	17.2	30.9	51.2
CEE	29.3	30.0	29.0	31.4
Japón	10.7	3.6	11.8	5.9

CUADRO III
PROMEDIO DE ARANCELES ANTES Y DESPUÉS DE LAS REDUCCIONES ARANCELARIAS

País	Totalidad im- portaciones gravadas	Importaciones agrícolas gravadas	Importaciones de manufactu- ras gravadas	Otras importa- ciones gravadas
EE.UU.				
Antes	8.1	8.7	8.1	4.1
Después	5.6	7.2	5.6	2.0
Diferencia	2.5	1.5	2.5	2.1
CEE				
Antes	9.9	7.0	10.0	10.2
Después	7.0	4.9	7.1	7.0
Diferencia	2.9	2.1	2.9	3.2
Japón				
Antes	14.0	14.0	15.3	1.7
Después	12.5	13.5	13.4	1.6
Diferencia	1.5	0.5	1.8	0.1

FUENTE: Oficina del Representante Comercial de EE.UU.

cial... "distanciándonos del proteccionismo destructivo hacia una senda de grandes oportunidades de exportación".²⁸

"Los convenios aún debían aprobarse e implementarse" por el Congreso de los Estados Unidos y los parlamentos de otras naciones.

"Ninguna nación en desarrollo se unió a la declaración del 11 de abril de 1979 y quadaba por verse qué harían ellas en los próximos meses, qué efecto tendría su participación o abstención en el Sistema del GATT..."

"El 11 de abril de ese año los países en desarrollo expusieron ante el Comité de Negociaciones Comerciales: lamentamos que la NCM hayan fracasado en cuanto a alcanzar mayores resultados tanto substancialmente cuanto en extensión para el comercio de los países en desarrollo dentro de los objetivos y principios expuestos en la Declaración de Tokio. En esta etapa no estamos en condiciones de señalar resultados ya que las negociaciones no se han completado en el aspecto arancelario y en algunas medidas no arancelarias, y transcurrirá un tiempo para que se tenga la descripción completa de los resultados en relación a los objetivos para el comercio de los países en desarrollo en la Declaración de Tokio."²⁹

De esa manera, el texto sobre aranceles y los once textos sobre medidas no arancelarias, aprobadas "ad referendum" habían de comenzar internamente en las Naciones su nueva jornada aprobatoria en los Congreso y en los Poderes Ejecutivos, ya que la aprobación, en su caso, fue "ad referendum" dentro de la Ronda Tokio y, de esa manera, no se pudo estimar que las negociaciones habían concluido, sino cuando recibieren la aprobación parlamentaria o en la otra forma indicada.

Las Naciones concurrentes a la Ronda Tokio no son reflejo exacto de esos que subscribieron y depositaron en el GATT su ratificación de un convenio arancelario. Sólo 22 obraron así y aún esta declaración no vino a constituir el último trámite del procedimiento de aceptación que sabría de quedar finiquitado sólo el 30 de junio de 1979, fecha hasta la cual pudieron realizarse ajustes de detalles y correcciones técnicas.

Thomas R. Graham puntualiza que "es necesario hacer algunas aclaraciones para entender el arancel resultante. En primer lugar no todas las tasas arancelarias han sido reducidas en un 33% (que es sólo un promedio). Algunos productos se excluyeron totalmente de la rebaja arancelaria. En los Estados Unidos estos productos incluyen calzado que no sea de hule, receptores de televisión, aceros especiales, y otros productos sujetos a "cláusula de escape", así como otros renglones que los negociadores excluyeron por razones políticas o tácticas. Otros artículos quedaron sujetos a reducciones arancelarias mayores o menores que los señalados por "la fórmula" o por la tesis en que se basó. La fórmula arancelaria planteaba una reducción de las tasas en mayor grado cuando fuesen más altos que cuando fuesen menores, para provocar una armonización internacional de tarifas... Las partes nego-

²⁸ Thomas R. Graham, Results of Tokio Round, Ga. I, Intl. and Comp. L. Vol. 9,153, p. 155.

²⁹ Ibidem.

ciadoras acordaron también que la reducción arancelaria, que comenzaría a regir el 1º de enero de 1980, se cumpliría en el plazo de 8 años, pero sería revisada al cabo de 5 años para determinar si las condiciones económicas garantizaban llevar adelante su cumplimiento".³⁰

b2) Medidas no arancelarias

Las medidas no arancelarias tratadas en la Ronda Tokio incluyen convenios sobre granos, productos lácteos y carne.

No obstante, desde nuestro punto de vista nos referimos en forma especial a los Códigos de Conducta que abarcaron los NCM y que se refieren a seis temas: Licencias de Importación y restricciones Cuantitativas, Barreras Tecnológicas, Subsidios e Impuestos Compensatorios, Sistema Antidumping, Valuación Aduanera y Compras del Sector Público.

Sobre medidas no arancelarias, también, se adoptaron procedimientos en las negociaciones de algunos de estos obstáculos a los que no se aplicó el procedimiento multilateral. Es decir, notificación y posterior consulta bilateral en estas materias. En cambio, no se aceptó la proposición presentada por los países en desarrollo participantes, en orden a crear subgrupos sobre otras medidas, es decir, gravámenes variables y otros.

— Licencias de Importación consideradas en conjunto con las restricciones cuantitativas

El Código de Licencias de Importación persigue la simplificación y armonización de los procedimientos para otorgar este tipo de Licencias. Las bases "Teóricas" del sistema propician la neutralidad en la aplicación del régimen de otorgamiento de las Licencias, la equidad en su administración, la centralización de ellas en su organismo administrativo, la reducción al mínimo de los organismos que actúan en caso de circunstancias extraordinarias, facilidades de divisas —en su caso— a los poseedores de Licencias.

Las Licencias no automáticas no deben utilizarse de modo que creen nuevos obstáculos al comercio y su plazo de tramitación, como en las automáticas, será el más breve posible.

Las Licencias tienen por objeto ordinario elaborar la estadística del movimiento de productos, como también, procesar las barreras cuantitativas que ellas significan.

En el caso de las Licencias automáticas, pueden ser presentadas en cualquier momento antes de la salida de las mercancías de aduana y deben otorgarse en cuanto se reciban o en el máximo de 10 días hábiles.

La Licencia debe ser suficiente para facilitar su plena utilización de los contingentes de importación y los gobiernos deben tener en cuenta si las

³⁰ Última obra cit., p. 16.

Licencias concedidas anteriormente fueron efectivamente utilizadas por los interesados.

No deben concederse Licencias en cantidades tan pequeñas que resulten antieconómicas al otorgarse a un número muy reducido de importadores y debe procurarse que abarque a los nuevos importadores. En el caso de los contingentes selectivos debe indicarse claramente los titulares de las Licencias.

Se exige la publicación de los contingentes y de los participantes de cada país y que se dé la facultad de recurrir a la autoridad ante el rechazo de una solicitud de Licencia.

"La NCM significan un esfuerzo para limitar los obstáculos administrativos innecesarios al comercio mediante el desarrollo de normas internacionales que limiten en circunstancias en que los gobiernos pueden exigir Licencias de importación.³¹

"El convenio incluso prohíbe el rechazo de las solicitudes de Licencias con motivo de errores menores en la documentación, como por variaciones menores en el valor o en la cantidad."³²

— El Código de Barreras Tecnológicas

La Tecnología puede ser base de normas que protejan la salud, la seguridad, el medio ambiente. En otras oportunidades pueden constituir para entorpecer el acceso de los productos extranjeros. El etiquetado, envase, empaque, tamaño, madurez, color, pueden ser trabas difíciles de salvar.

El propósito del Código de Barreras Tecnológicas al Comercio es estandarizar los requisitos de acceso que implantan los países en esas áreas, así como desalentar los sistemas de manipulación de las normas tecnológicas, peritajes y certificados para convertirlas en barreras comerciales.

El Acuerdo no se propone elaborar reglamentos, normas o sistemas jurídicos, labor que es de competencia de los gobiernos, razón por la que en aquél da un marco general para la promulgación y aplicación de tales normas, al establecer que ellas deberán basarse en normas internacionales y el deber de circular la información sobre sus reglamentos técnicos a través de la Secretaría del GATT.

El Código abarca 'la elaboración, adopción y aplicación de normas y reglamentos técnicos, la garantía de conformidad con esas normas y reglamentos técnicos y el funcionamiento de los sistemas de certificación. En virtud de lo dispuesto en el Código, sus signatarios se comprometerían a: a) no crear obstáculos innecesarios al comercio mediante las normas y los reglamentos técnicos y conceder el trato de NMF y trato nacional a la producción importada en relación con los mismos; b) armonizar, en la medida de lo posible, las normas y los reglamentos técnicos mediante la utilización de normas internacionales como base de las normas y los reglamentos nacionales; c) colaborar

³¹ Thomas R. Graham, *Reforming the International Trading System*, ya citado, p. 17.

³² Mismo autor, *Results of Tokio Round*, ya citado, p. 169.

lo más estrechamente posible con los órganos internacionales de normalización a fin de promover la armonización de dichas normas y reglamentos; d) definir, cuando sea pertinente, las normas y los reglamentos técnicos más bien en función de su "diseño"; e) hacer públicos, excepto en los casos de extrema urgencia, los nuevos reglamentos técnicos y normas propuestos y notificar a los demás signatarios, por conducto de la Secretaría del GATT, los productos abarcados por los reglamentos técnicos, indicando brevemente el objeto y razón de ser de estos últimos, y prever un plazo razonable para que los demás adherentes formulen observaciones antes de que se pongan efectivamente en vigor esos reglamentos y normas; f) publicar todos los reglamentos y normas; g) prever un plazo razonable entre la publicación de un reglamento técnico y su entrada en vigor, con el fin de dejar a los productores de los países exportadores, y en especial de los países en desarrollo, el tiempo necesario para adaptar sus productos o sus métodos de producción a las exigencias del país importador; y h) recurrir a todos los medios razonables para asegurar que los órganos de la administración local, los órganos no gubernamentales y las instituciones regionales de normalización cumplan también sus compromisos.³³

También, el Código percibe que los métodos de pruebas periciales y procedimientos administrativos al respecto, se deben definir perfectamente, hacerse públicos, y efectuarse, en lo posible, en otros estados signatarios.

Los métodos de prueba aplicables a los productos importados no deben ser más complejos ni menos rápidos que los que se apliquen a los productos similares nacionales.

El Código crea en el seno del GATT un Comité Internacional en esta materia, cuyas funciones son velar el cumplimiento del propio Código y disponer medidas en las disputas que se originen en estos temas.

— Reformas al Sistema de Subsidios e Impuestos Compensatorios

Después de la Ronda Kennedy se firmó en el GATT un Código Antidumping y sobre Impuestos Compensatorios, de modo que en la Ronda Tokio se ha tratado sólo de reformar este cuerpo jurídico. Se refiere a disciplinar, por un lado el uso de subsidios que muchas veces causan la competencia desleal al tratar de elevar artificialmente la competitividad de los productos y, por otra parte, impedir que se aplique el impuesto compensatorio sin que haya evidencia terminante de que existe un perjuicio a la industria del mercado importador. Al respecto para los países en desarrollo fue condición "sine qua non" este requisito, para subscribir el Código inicial a que nos hemos referido.

El problema de los subsidios e impuestos compensatorios ha significado no pocos problemas para el GATT.

En la UNCTAD se ha recomendado que los países participantes en la NCM

³³ UNCTAD V. *Negociaciones Comerciales Multilaterales: Evaluación y Nuevas recomendaciones basadas en ella*, Manila, marzo de 1979, TD 227.

reconozcan el derecho de los países en desarrollo de otorgar subsidios a la exportación dentro de sus políticas de desarrollo e industrialización, sin que se proceda a aplicar impuesto compensatorio.³⁴

Las disposiciones distinguen con claridad las subvenciones a las exportaciones de las subvenciones internas. Lo que se puntualiza son aquéllos y en particular a los productos industriales, incluidos los minerales. A la inversa, hay referencias a las subvenciones a los productos agrícolas, como también a las subvenciones internas, las que se procura únicamente que no causen perjuicio.

Desde el proyecto de acuerdo se consideró que las subvenciones son parte integrantes de los programas de desarrollo económico de los países en desarrollo. "Sin embargo, el derecho de los países en desarrollo a utilizar subvenciones a la exportación para diversificar sus economías y en especial compensar las desventajas estructurales que sufren sus economías y sus sectores de exportación ya quedó reconocido en el Acuerdo General, dado que la prohibición de conceder subvenciones a la exportación de productos industriales enunciada en el párrafo 4 del Art. XVI no se aplica a los países en desarrollo. Además, en el proyecto de acuerdo se establecen diversas condiciones que limitan estrictamente el derecho a conceder subvenciones a la exportación. En primer lugar, los países en desarrollo no utilizarán las subvenciones a la exportación de productos industriales de un modo que causen "efectos desfavorables" al comercio o la producción de otro signatario. En segundo lugar, deberán reducir o suprimir las subvenciones a la exportación cuando la utilización de dichas subvenciones a la exportación cuando la utilización de dichas subvenciones a la exportación sea incongruente con sus necesidades en materia de competencia. Es preciso señalar que las expresiones "efectos desfavorables" e "incongruente con sus necesidades en materia de competencia", son conceptos bastante ambiguos por su gran amplitud y por las diferencias de opinión que suscitan a cerca de la interpretación correcta en cada caso concreto. Por último, el Comité de Signatarios realizará exámenes periódicos de los programas de subvención de las exportaciones de los países en desarrollo signatarios que no se hayan comprometido a reducir o suprimir las subvenciones, para determinar si esos programas están en conformidad con las obligaciones del acuerdo."³⁵

También, surge un nuevo concepto y es el de las "contramedidas" distintas de los impuestos compensatorios. Es posible que las exportaciones de un país sean desplazadas por exportaciones subvencionadas por otro país. La mera medida de impuesto compensatorio puede no resultar suficiente en este caso. Las contramedidas persiguen buscar una nueva fórmula de compensación para esta situación.

En esta misma materia de subvenciones a la exportación, los países en desarrollo poseen el beneficio de sólo tener que probar con pruebas positivas los

³⁴ Esta posición figura en el Programa de Arusha para la Autoconfianza Colectiva y marco para las Negociaciones.

³⁵ UNCTAD V, *op. cit.*, p. 24.

efectos desfavorables de las subvenciones concedidas a las exportaciones. En la misma situación, los países desarrollados tienen la presunción en contra de efectos desfavorables de su subvención.

Es difícil que estas normas puedan solucionar la multiplicidad de tipo de subsidios que operan en el mundo de las exportaciones.

"Esas prácticas presentan un dilema central para el sistema del comercio internacional: como equilibrar la competencia de la soberanía nacional en pugna con los derechos de los que ven su posición competitiva internacional afectada."³⁶

Uno de los aspectos más criticables del sistema de impuestos compensatorios del GATT es la "Grand Father Clause" por la que Estados Unidos sujeta a los países que no han suscrito el Código respectivo un procedimiento en que no se requiere de perjuicio para aplicar el impuesto compensatorio.

— Reformas al Código Antidumping

Se reformó el Código Antidumping del GATT, armonizar los sistemas particulares de los países que poseen este tipo de normas. En especial la armonización se refiere a la forma de determinar la existencia de perjuicio, al procedimiento para calificar la existencia de un precio discriminatorio, imposición y recaudación del impuesto especial de dumping.

El Código de Valuación Aduanera

El Sistema de los países sobre Valuación del producto para asignarle un impuesto en aduana ha contenido tradicionalmente una metodología dispar, lo que atenta en contra del flujo fácil del comercio y actúa como barreras distorsionando su función normal.

La inmensa mayoría de los países desde antes del nuevo Código del GATT usaban la Definición del Valor de Bruselas (DVB), no obstante que otros países como Estados Unidos ha tenido un sistema diferente basado en 9 modalidades diferentes para calificar el impuesto de importación.

"El acuerdo sobre aplicación del Art. VII del GATT —Aforo Aduanero— busca fundamentalmente armonizar los sistemas de valoración utilizados en el mundo para determinar el derecho de aduana aplicable a las mercancías importadas, con base en el valor real de dichas mercancías (criterio positivo). El sistema de valoración principal en el Código es el valor de transacción, esto es, el precio realmente pagado por la mercancía importada en la transacción entre dos partes independientes, si este método no se puede aplicar, se produce sucesiva y excluyentemente a utilizar los siguientes métodos: 1) el valor de transacción de mercancías idénticas vendidas para exportación, al mismo país de importación, al mismo nivel comercial y esencialmente en las mismas cantidades; 2) el valor de transacción de mercancías similares, vendi-

³⁶ Thomas R. Graham, Results of the Tokyo Round, ya citado, p. 161.

das para exportación al mismo país y en fecha aproximada al de las mercancías objeto de la valoración; 3) el valor de transacción de mercancías idénticas o similares, importadas y vendidas a un comprador independiente en el país de importación; 4) el valor reconstruido, igual al costo de los materiales y de las operaciones de producción más el margen normal de beneficios y la participación en los gastos generales que lleva consigo la producción de la mercancía en el país de exportación para su venta en el país de importación.

El país de importación no tiene facultad para exigir a personas que no residen en él, el suministro de ningún documento para efectuar la valoración. La utilización del último sistema deberá emplearse en casos de transacciones de partes relacionadas en que el productor esté dispuesto a facilitar la información sobre el costo.

Cuando lo pida el importador puede invertirse el uso de los métodos señalados en tercero y cuarto lugar.

Si no puede emplearse ninguno de esos métodos, la determinación debe hacerse en conformidad a los principios del GATT los del propio Código y las notas interpretativas del mismo.

Comprende cada año examinar la aplicación del acuerdo a un Comité de Valoración de Aduana, que puede estudiar las controversias para facilitar la solución satisfactoria.

A la vez, un Comité técnico debe examinar la uniformidad de la interpretación de las normas y prestará asistencia técnica, informativa y de asesoramiento.

Este sistema se propone poner fin a los procedimientos que tratan de sobrevaluar los productos importados. Asimismo, no se permiten los sistemas como el American Selling Price (Precio de Venta Americano) que establecen la valoración en base al precio de las mercancías nacionales en el país de importación, ni la basada en los precios vigentes en el mercado interno del país exportador.

— El Código sobre Compras del Sector Público

“En la gran mayoría de los países el Estado es el comprador más importante de bienes en el mercado mundial. Las disposiciones actuales del GATT sobre la materia no son muy específicas y excluyen lo referente a las compras que efectúa el Estado para su propio uso o transformación.

“El objetivo más importante que se persigue con el Acuerdo sobre compras del Sector Público es el de procurar una mayor competencia internacional en el mercado de otro tipo de compras. Para el efecto, se establecen una serie de procedimientos que deben ser aplicados por los gobiernos que lo suscriban, especialmente, en relación con la aplicación de efectuar licitaciones internacionales y aplicar criterios eminentemente comerciales para su adjudicación.

“El acuerdo se aplica a los productos más que a los servicios, en el caso de

que el contrato supere los 150,000 Derechos Especiales de Giro. De otra parte, a través de una lista negociada de entidades de compra de cada país, anexa al Acuerdo, se limita igualmente el universo de aplicación del mismo.

“En esencia, lo que se pretende es una real transparencia de los procedimientos y prácticas del sector público en sus compras internacionales, buscando que, a través de los mismos, no se proteja la producción nacional con elementos diferentes a la aplicación de los aranceles aduaneros, ni se discrimine en favor de una determinada fuente internacional de abastecimiento.”³⁷

Las naciones toman medidas para asegurarse de que este mercado “multibillonario” se reserve a los productos nacionales a través de técnicos que califican mediante “márgenes formales de preferencias”, tal como los que se exponen en Ley Americana de compras, para excluir los postores foráneos. Todas estas prácticas constituyen barreras no arancelarias al comercio que no se apoyan en las actuales normas del GATT.³⁸

Estados Unidos “implementa la legislación para mantener las preferencias de “compra americana” y respecto de otros sectores reservados para compras inferiores a \$195,000.00 dólares de margen y para compras hechas por agencias que no están sujetas al Convenio. Los beneficios del convenio para compras por encima de ese margen hechas por agencias destinadas a la cobertura, se debe extender a productos de todos los signatarios.”³⁹

Desde el proyecto de convenio se hizo hincapié en el principio de la NMF y en la igualdad de trato, lo que significa que todas las partes se obligan a aplicar a los proveedores de otros países, en las prácticas relativas a las compras del sector público, condiciones no menos favorables que las concedidas a los proveedores nacionales o extranjeros.

Asimismo, se deja constancia que las especificaciones técnicas en la esfera de compras del sector público no deben tener por objeto crear obstáculos innecesarios al comercio. No se harán referencias relativas a marcas, diseños, patentes, ni orígenes o fabricantes concretos, a menos que no haya otra opción e incluso se harán figurar en el pliego de condiciones las palabras “o equivalente”.

La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones del Convenio correrá a cargo de un Comité de Compras del Sector Público, integrado por representantes de todas las partes del convenio, que es asistido por un grupo de expertos en el desempeño de tareas de investigación y otras conexas. Las reclamaciones se reciben y examinan con arreglo a un procedimiento.

b3) Otras materias

Respecto de productos tropicales, en la NCM se otorgan concesiones NMF y SGP para unas 2.930 líneas arancelarias, habiéndose distribuido ellas en par-

³⁷ El Gatt y las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Rueda Tokio - INCOMEX, Colombia, p. 19.

³⁸ Results of the Tokyo Round, ya citada p. 165. T. Graham.

³⁹ Ibidem, p. 166.

ESTADO DE LA NCM, FIRMAS Y ACEPTACIONES
A ENERO 16 DE 1981

Códigos	Países aceptantes	Aceptación con reserva	Firmas bajo ratificación
Protocolo de aranceles	Argentina, Austria, Checoslovaquia, CEE, Finlandia, Hungría, Islandia, Irlanda, Jamaica, Japón, Luxemburgo, N. Zelandia, Noruega, Rumanía, S. África, Suecia, Suiza, EUA.		Canadá, Israel, España y Yugoslavia.
Suplemento de protocolo de aranceles	Australia, Rep. Dominicana, Egipto, CEE, India, Indonesia, Malasia, Perú, Singapur, Uruguay.		Brasil, Canadá, Chile, Israel, Costa de Marfil, España, Zaire.
Tecnología	Austria, Brasil, Canadá, Hungría, CEE, Finlandia, Japón, N. Corea, N. Zelandia, Noruega, Rumanía, Singapur, Suecia, Suiza, EUA.		Argentina, Bélgica, Chile,
Compras del sector Público	Austria, Canadá, CEE, Finlandia, Japón, Noruega, Singapur, Suecia, Suiza, Reino Unido (para Hong Kong) y EUA.		
Subsidios	Austria, Brasil, Canadá, CEE, Finlandia, India, Japón, N. Corea, Noruega, Pakistán, Suecia, Suiza, Reino Unido (sus territorios) EUA.		Chile, Yugoslavia.
Protocolo de valuación aduanera	CEE, Finlandia, Hungría, India, Japón, Noruega, Rumanía, Suecia, Suiza, Reino Unido (ref. Hong Kong) EUA.		Argentina, Austria, España, Suiza, Yugoslavia.
Licencias	Australia, Austria, Canadá, Checoslovaquia, CEE, Finlandia, Hungría, Libia, Japón, N. Zelandia, Noruega, Rumanía, S. África, Suecia, Suiza, Reino Unido (ref. territorios) EUA.		
Antidumping	Austria, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, CEE, Finlandia, Hungría, India, Japón, Noruega, Rumanía, Suiza, Suecia, Reino Unido (ref. territorios), EUA.		España, Yugoslavia.

FUENTE: Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos.

tes iguales entre los capítulos 1 al 24 y 25 a 99 de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA). Las concesiones a agropecuarios se refirieron especialmente a productos tales como el café, el té, las especias, el cacao y diversos productos cárnicos.

Se buscaron soluciones multilaterales para lácteos, cereales y carnes.

c) *Omissiones*

Aun cuando el cuerpo de normas que la NCM contienen es vasto, sus omisiones son considerables.

Así, aunque la Declaración de Tokio expuso que las NCM deben contener "un examen de la adecuación del sistema multilateral de salvaguardia" y las restricciones voluntarias a la exportación, no se ha alcanzado un acuerdo en la materia sobre todo en lo que respecta al perjuicio, a las condiciones de imposición y aplicación de la salvaguardia y medidas, notificaciones, consultas y procedimientos de solución.

También, se rechazó la propuesta conjunta de los países en desarrollo en pro de la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas mantenidas por los países desarrollados.

En lo que respecta a valoración aduanera, se omitió un procedimiento que cautelara algún grado de protección a las industrias nacientes contra la competencia desleal por exceso o por defecto en la valoración.

No hubo en la NCM un reforzamiento del Sistema de Arbitraje del GATT para las disputas, a fin de llevarlas a una conciliación.

d) *Los efectos*

d1) *Para los países en desarrollo*

El cuadro V da un panorama de los efectos potenciales de las NCM para los países en desarrollo respecto de EUA, Japón y la CEE, en base a cálculos estimativos de la UNCTAD.

Según esta estimación basada en datos de datos de 1976, al tener que compartir las rebajas arancelarias con países industrializados a causa de las NMF, los países en desarrollo deben ver afectadas sus preferencias generalizadas y su competitividad en la creación de mercados. Tomados en consideración los tres principales mercados, ya citados, esa erosión significa, según la UNCTAD algo más de 1,661 millones de dólares.

Las ganancias causadas por la creación de mercados con motivo de los nuevos aranceles en esa estimación es de unos 1,569 millones de dólares, por lo que, para estos países en desarrollo hay un deterioro a raíz de las NCM, estimable en 92 millones de dólares.

Posiblemente, donde radique más claramente la erosión de la condición

competitiva de los países en desarrollo es respecto del S.G.P., puesto que si sobre los mismos productos de la cobertura de este beneficio y para países que no son sus beneficiarios, sino para otros que son más altamente competitivos, se disminuye la diferencia en aranceles, los afectados son los países en desarrollo que ya no gozan de la misma rebaja arancelaria comparativa, sino de una muy inferior.

Los cálculos de la UNCTAD de la erosión del S.G.P. a causa de las NCM se estiman en un 32%⁴⁰ en base a 1976, lo que hace que este estímulo por el que tanto pugnaron sus beneficiarios, vaya perdiendo su efectividad, si se considera que también está afectado por la salvaguardia de los países otorgantes (cláusula de la Necesidad Competitiva en el caso de EUA), por los problemas del aprovechamiento, por el desaliento que provoca su plazo de vigencia, etc. De esa manera, la declaración hecha en la Ronda Tokio, de que se mantendría y mejoraría el S.G.P., ha quedado totalmente fallida.

CUADRO V

PÉRDIDAS Y GANANCIAS EN EXPANSIÓN POTENCIAL DEL COMERCIO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO, A CAUSA DE LAS NCM, RESPECTO DE EUA, JAPÓN Y LA CEE

(millones de dólares)

Mercado	Pérdidas por cambio de aranceles	Ganancia por creación de comercio	Resultado neto
EUA	743.1	1,210.0	+ 466.9
Japón	185.3	164.8	— 20.5
CEE	733.3	195.0	— 538.3
Total	1,661.7	1,569.8	92.1

FUENTE BÁSICA: Secretaría de la UNCTAD.

d2) Para los países que no son miembros del Acuerdo General

Las rebajas arancelarias de las NCM aprovechan o perjudican a los países sean o no miembros del Acuerdo General, en los términos ya analizados.

En lo que respecta a si los países que no son miembros del Acuerdo puedan gozar de los beneficios resultantes de las Negociaciones, sin pasar a constituirse en parte de ese Acuerdo, de los textos de los Códigos consta que tales países

⁴⁰ UNCTAD, El Sistema Generalizado de Preferencias y las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Nueva York, 1978.

pueden adherirse a ellos, a condición de que se comprometan a observar las disposiciones del Acuerdo General y todas las de más disposiciones, con la aplicación efectiva de los derechos y obligaciones que fueren convenidos.

Sin embargo, hay Códigos que no interpretan artículos del Convenio General.

Uno de los problemas que se presenta para los países que no son adherentes del Código sobre subsidios e Impuestos Compensatorios es que pueden ser sancionados por los Estados Unidos con este impuesto sin que exista perjuicio a la industria americana, bastando con que sólo haya subsidio, lo que hace fácil e injusta la medida, más aún si se considera que la ley americana concibe el subsidio con una amplitud inusitada.

d3) Para los países desarrollados

En un estudio hecho por el Comité de Finanzas del Senado de los Estados Unidos en Junio de 1979, se señala que los principales efectos esperados de las NCM para los Estados Unidos y los otros principales países industrializados, son:

- 1) Respecto del empleo, que se incrementará en cifras bajas en todos los países, salvo Japón y Suiza. El incremento para EUA se estima en la modesta cifra de 15 mil trabajadores. Se considera que en porcentaje, los cambios alcanzarán sólo unos pocos décimos de la fuerza laboral de esos países y menos aún en EUA;
- 2) Según el mencionado estudio, las tasas de cambio, se modificarán escasamente. El dólar americano se depreciará lentamente (2 décimas de uno %), tal como, también, lo harán las monedas como el franco y la libra esterlina;
- 3) Los precios al consumidor caerán al máximo posible, salvo en EUA, en que sólo será de 1 décimo de 1%.
- 4) El bienestar económico se incrementará en todos los países, excepto Suiza. El bienestar a ganarse en EUA se estima entre \$ 1 y 1.5 billones de dólares, lo que es inferior a 1% del producto Doméstico Bruto americano.⁴¹

Naturalmente, este planteo luce un tanto remoto de la realidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). — Consecuencias de las reducciones arancelarias de la Ronda Tokio para el comercio de los países en desarrollo, Ginebra, febrero de 1980.

⁴¹ An Economic Analysis of the Effects of the Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations on the United States and the other Major Industrialized Countries, Committee on Finance, United States Senate, June 1979.

- El Sistema Generalizado de Preferencias y las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Ginebra, 1978.
- Negociaciones Comerciales Multilaterales, evaluación y nuevas recomendaciones basadas en ellas, Manila, mayo de 1979.
- Evaluación de los resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Ginebra, mayo de 1980.
- 2. Congreso de los Estados Unidos, oficina del Presupuesto. El efecto de la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales en la Economía de E.U.A., 1979.
- 3. Gerard Curzon, La Diplomacia del Comercio Multilateral, F.C.E., México, 1969.
- 4. Sidney Dell, Bloques de Comercio y Mercados Comunes, F.C.E., México, Primera Reimpresión, 1973.
- 5. Thomas R. Graham
 - El Impacto de los Convenios de la Ronda Tokio en la Competitividad de las Exportaciones de E.U.A., Significant Issues-Series, Georgetown University, Wash., D.C., 1980.
 - El Congreso de los Estados Unidos y la Ronda Tokio: lecciones de una Historia exitosa, The World Economy, Volumen 3, junio de 1980.
 - Reformas del Sistema de Comercio Internacional: las Negociaciones de la Ronda Tokio en su etapa final, Cornell International Law Journal, Vol. 12-1, 1979.
 - Resultados de la Ronda Tokio Ja. L. International and Comp. L., Vol. 9, 153, 1979.
 - Una Guía Práctica sobre las Negociaciones de la Ronda Tokio, North Carolina Journal of International Law and Commercial-Regulations, 1979, Volumen 4.
- 6. Robert E. Hundec, Conflictos surgidos después de la Ronda Tokio: Asuntos no concluidos, Cornell International Law Journal, Volumen 13, Verano de 1980.
- 7. Incomex, Colombia, Subdirección de Política Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio, 1979.
- 8. Charles P. Kindleberges, Economía Internacional, Editorial Aguilar, Séptima edición, 1978.
- 9. Organización de los Estados Americanos (OEA), Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), El Comercio Latinoamericano y la Cooperación Interamericana para el Desarrollo, agosto, 1977.
- 10. Ramón Tamames, Estructura Económica Internacional, Alianza Editorial, Madrid, sexta edición, 1980.
- 11. Senado de los Estados Unidos
 - Comité de Finanzas, Un Análisis Económico del Efecto de la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales en los Estados Unidos y los otros principales países industrializados, junio de 1979.
 - Oficina del Presupuesto, Política Comercial de los Estados Unidos y la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales, mayo de 1979.
- 12. Delbert A. Snider, Introducción a la Economía Internacional, The Irwin Series in Economics, Georgetown, Sexta Edición, 1975.
- 13. Vicente Querol, El Sistema Generalizado de Preferencias, Expansión, México, 1978.

LA DICTADURA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y EN OTROS PAISES

MANUEL RUIZ DAZA

CAPÍTULO I

“La Dictadura es la lucha de la ambición de uno
contra la ambición de todos.”

Napoleón.

INTRODUCCIÓN

El Estado por definición envuelve y encierra entre sus elementos el concepto de Gobierno. Imposible concebir al Estado como tal, sin organización jurídica, sin un ordenamiento legal que encauce su vida. El Estado como entidad política soberana tiene pleno derecho para autolimitarse, para constreñirse, para autodeterminarse. Con base en el principio de autodeterminación el Estado se da normas, leyes y preceptos de diverso rango, en las que encontramos disposiciones de carácter fundamental y de carácter secundario. Las primeras constituyen y organizan la vida del Estado, las segundas la complementan y ambas en su totalidad constituyen el orden legal. Indudablemente que las leyes constitucionales son de rango superior, constituyen las Leyes Supremas del Estado. Pues bien, cuando el Estado vive en condiciones de normalidad, cuando las leyes ordinarias bastan para mantener el orden jurídico, cuando la vida de los ciudadanos y, lo que es más, la propia vida del Estado no se encuentra amenazada por ningún movimiento armado, revuelta interior, guerra extranjera, tanto autoridades como simples ciudadanos tienen el deber de respetar, obedecer y acatar todas las leyes. Nada de extraño tiene, pues, que en épocas normales, todas las personas gocen de todos sus derechos, de las garantías individuales, de las propias garantías de seguridad jurídica que limitan la actividad de los funcionarios. Cuando se habla del estado de derecho, se entiende un estado normativizado, encuadrado dentro de normas jurídicas previas de carácter general, con delimitación precisa de competencias. Ahora, bien, toda normatividad supone una normalidad; supone, además, como firme y estable el substrato social que hizo posible la edificación del orden jurídico.

Pero el Estado en ocasiones se ve envuelto en situaciones de peligro, de amenaza interior o exterior, de discordias civiles, de guerras intestinas, de con-

flictos de carácter internacional que turban la tranquilidad de su vida, rompen con el estado de normalidad, alteran la paz, y, por ende, aunque las leyes siguen siendo obedecidas por todos, sin embargo el régimen jurídico establecido no es suficiente ni basta para hacer frente a la situación de peligro y amenaza. El caso anormal exige medidas excepcionales; el caso anormal no debe confundirse con la situación en que hay un cambio general de supuestos, lo que exigiría un nuevo orden legal, sino que, por el contrario, el caso anormal exige la limitación en el tiempo; de otro modo dejaría de ser excepcional y extraordinario. Pues bien, "es imbécil —dice Donoso Cortés en su Proyecto de Ley sobre estados excepcionales, presentado a las Cortes por el Ministerio de Diciembre— el legislador que, en tiempos de disturbios y trastornos, aspira a gobernar con las leyes comunes; es temerario el que, aún en tiempos de disturbios y trastornos, aspire a gobernar sin ley. El derecho común es la regla ordinaria de los hombres, en tiempos bonancibles. El derecho excepcional es su regla común, en circunstancias excepcionales. Pero, así como el hombre en ningún tiempo puede caminar sin Dios, las sociedades en ningún tiempo pueden caminar sin ley. Donoso Cortés hace la consideración, además, que "donde el poder es uno, y una la voluntad que hace la ley, el legislador no se liga a sí propio con una ley sistemática, seguro como está, de que cuando los acontecimientos reclamen su acción, su acción ha de ser tan rápida como las circunstancias exijan; y de que al realizarse en la sociedad, no ha de encontrar en su camino ni obstáculos que la debiliten, ni oposición que la enerve. Las leyes sistemáticas, las leyes altamente previsoras sólo existen en los Códigos de los pueblos libres; porque sólo en los pueblos libres se reconocen, así por los que obedecen como por los que mandan, la necesidad de previsión y de sistema. Donde a la formación de las leyes concurren varios poderes, la ley no puede ser obra de un momento, debe llegar antes del momento en que debe ser aplicada; porque en este momento vendría tarde. La perezosa elaboración de las leyes, que, considerada bajo un solo aspecto, es un mal, viene a convertirse frecuentemente en bien; porque hace necesaria la previsión en los legisladores. Por eso la previsión es el carácter dominante de los gobiernos representativos, como la rapidez el carácter dominante de los gobiernos absolutos" y se pregunta: "¿Cómo sujetar al inflexible yugo de reglas determinadas y fijas en un estado en que los vínculos sociales se disuelven, en que la autoridad pierde su vigor y sus mandatos el prestigio? ¿Cómo se organiza el caos? ¿Cómo se ajustan los caprichosos movimientos de una sociedad agitada por la fiebre al cuadro estrecho, proporcionado, inflexible de una ley o de un sistema? Y sin embargo, esa ley imposible es una ley necesaria". Y aquí entramos al meollo de la cuestión: tiene que surgir una ley especial, extraordinaria, prevista en la Constitución. El Estado de derecho, como tal, entraña dialécticamente el derecho excepcional, como también la regulación, en su caso, del propio derecho de excepción. Tiene razón, pues, Rousseau cuando dice que: "L'infirmité des lois, qui les empeche de se plier aux évènements, peut en certain cas les rendre pernicieuses et causer par elles la partie de l'Etat dans sa crise" por eso, la ley excepcional debe regular el

estado excepcional. Pero para que surja la ley especial, para que se den las facultades extraordinarias debe haber una relación con respecto a la cesación de vigencia de las normas constitucionales y legales que de alguna manera condicionen en general o prohíban a una autoridad el ejercicio de la actividad de emergencia, en palabras de Burgoa. Solamente así puede revestirse al gobierno con el summum de poderes para hacer frente a la situación de peligro o de amenaza.

CAPÍTULO II

- A) Concepto de Dictadura y diversos tipos.
- B) Denominaciones de la situación de peligro que origina la Dictadura.

A) *Concepto de Dictadura y diversos tipos*

Antes de entrar a la noción de Dictadura y sus diversos tipos, citaré la opinión de Maquiavelo al respecto: "Todas las Repúblicas deben, por tanto, establecer entre sus instituciones una semejante a la Dictadura. La República en que falta una institución de esta clase, se ve obligada a perecer por conservar sus procedimientos constitucionales o a salvarse quebrantándolos, y en un Estado bien regido no debe ocurrir cosa que haga indispensable acudir a remedios extraordinarios, porque aun cuanto éstos produjeran buen resultado, el ejemplo será peligroso. La costumbre de quebrantar la Constitución para hacer el bien conduciría a quebrantarla con tal pretexto, para, en realidad, hacer el mal. Jamás será, pues, perfecta la organización de una República si sus leyes no proveen a todo, fijando el remedio para cualquier peligro y el modo de aplicarlo. Termino diciendo que las Repúblicas que para peligros urgentes no tienen el recurso de la Dictadura o de otra idéntica institución, siempre las arruinará cualquier grave accidente."

Toda Dictadura, jurídicamente entendida, reviste siempre una magistratura excepcional y extraordinaria. Podemos establecer varios tipos de Dictadura. Unas de hecho y otras de derecho. Estas últimas sólo se dan en casos excepcionales. La Dictadura de hecho la ejerció Augusto en la Roma Republicana. Existían todas las magistraturas de la República: Edilato, Censura, Consulado, Tribunal, pero todas absorbidas y monopolizadas por la imperiosa personalidad del César. Tal vez este tipo de Dictadura la encontremos en el Porfiriato y en el régimen Franquista de España.

Existe también la Dictadura Soberana, la que tiene como objeto instaurar un nuevo orden Constitucional y actúa como Poder Constituyente o en nombre de un Poder Constituyente. La Dictadura de Sila en Roma fue de este tipo. También se le conoce con el nombre de Dictadura Anticonstitucional. Sólo parcialmente se da este tipo de Dictadura en Suiza.

Existe también la Dictadura Comisoria o Dictadura Constitucional, prevista por la propia Constitución en casos excepcionales; la que actúa, por tanto, en

nombre de un poder constituido y enmarcada dentro de límites competenciales; la que tiene por objeto restaurar las condiciones de hecho que hagan posible la vigencia de la Constitución establecida, el regreso de la normalidad, presupuesto necesario de la normatividad Constitucional y ordinaria; la que actúa suspendiendo parcialmente la Constitución, para salvarla en su integridad. En síntesis: la Dictadura Constitucional está delimitada por su objetivo, por su ámbito territorial y temporal. Este tipo de Dictadura es la que se da en México, prevista en los artículos 29 y 49 de la Constitución, y en los otros sistemas que analizamos.

B) Denominaciones de la situación de peligro que origina la Dictadura

Son varias las denominaciones que recibe el fenómeno social de peligro que obliga a un Estado a adoptar medidas extremas para hacer frente al mismo. Tenemos las de: *Ultimae Necessitatis*, Estado de Sitio, Poderes de Guerra, Estado de prevención y alarma, situación de Emergencia, Estado de Guerra, Estado de Alarma, Estado de Necesidad, Decretos de Necesidad, Ley Marcial, Suspensión de Garantías.

Ultimae Necessitatis fue la expresión latina que el Pueblo Romano usó para denotar las situaciones de peligro, amenaza, invasión. Estado de Sitio, en diversos regímenes extranjeros, como Argentina y Francia. Según Hauriou, dicho "estado" es una institución legal preparada de antemano, que, con el fin de asegurar la paz pública, organiza el robustecimiento del Poder Ejecutivo, transfiriendo de la autoridad civil a la militar una parte de los poderes de policía y una parte del poder represivo sobre la población civil. Este robustecimiento tendrá lugar en caso de peligro inminente resultante de guerra extranjera o de insurrección armada, y en virtud de decisiones declarando el estado de sitio, el cual, llegado el caso, se levantará mediante decisiones de igual naturaleza". (Derecho Público y Constitucional).

Poderes de Guerra en los Estados Unidos de Norte América.

Estado de Prevención, en algún tiempo, en España y sólo cuando se indicaba que había un estado intermedio, es decir: cierta Provincia no se encontraba en su estado normal, pero tampoco en estado de Guerra.

Decretos de Necesidad (*Notrechtsverordnungen*) de los países germánicos.

De la Ley Marcial habla el artículo 26 de nuestra Constitución y el 29 de suspensión de garantías.

CAPÍTULO III

Antecedentes Históricos: A) Grecia. B) Roma

Al hablar de los antecedentes históricos remotos del artículo 29 Constitucional, lo hacemos desde el único punto de vista: El cronológico, sin que con

ello queramos expresar que tales antecedentes hayan tenido influencia directa, inmediata, en la formulación del precepto mencionado. De ninguna manera, pues, es secuencia tal precepto Constitucional de los medios de hecho o legales de que se valieron los pueblos más antiguos para hacer frente a conflictos de peligro colectivo. Sólo los citamos en vía de conocimiento para darnos cuenta cómo resolvieron o de qué modo reaccionaron los pueblos cuando se encontraron cara a cara de problemas que amenazaban su vida independiente. Pero el hecho de que no tengan influencia directa no quiere decir que dichos antecedentes no hayan influido en nuestro país para enfrentarse a situaciones de peligro.

A) *Grecia*. Situándonos en la época en que Atenas se encontraba amenazada por el bárbaro Macedón —al decir de Demóstenes— notamos que cualquier ciudadano ateniense podía proponer Decretos a la Bulé y en los que sugerían los medios para la defensa. En los mismos se contienen desde disposiciones de carácter económico, hasta embajadas a los pueblos circunvecinos. Es celebrísima la acusación de ilegalidad presentada por Esquines contra Ctesifonte por haber propuesto este último se concediera a Demóstenes una Corona de Oro. Uno de los argumentos que esgrimió Esquines en contra de tal concesión fue precisamente que Demóstenes —decía aquél— había propuesto un Decreto para declarar la guerra a Filipo, cuando éste ya amenazaba a la ciudad. Sin embargo, en los Decretos no se consigna en absoluto supresión alguna de derechos a los ciudadanos, aunque sí se concedían poderes especiales a los Estrategas y a los Trierarcas. Estamos de acuerdo con Castelar que la palabra Dictadura no fue conocida del pueblo Griego, en contra de la opinión de Donoso: que la Dictadura la ejerció el pueblo y griego y se llamó ostracismo.

B) *Roma*. Podemos fincar en Roma el origen legal de la Dictadura y de la suspensión de los negocios, cuya equivalencia sería hoy: la suspensión de garantías y concesión de facultades extraordinarias. En efecto, dice Castelar que "esta palabra (Dictadura) proviene a nuestra lengua del pueblo más maduro, más reflexivo, más político que la antigüedad ha tenido: del pueblo Romano". En Roma antes que en ningún otro pueblo se estableció la Dictadura para hacer frente a situaciones de peligro. La Dictadura se ejerció en las guerras de los romanos contra sus vecinos, según Tito Livio, o en la guerra de los patricios contra los plebeyos, según Dionisio de Halicarnaso. La Dictadura Comisoria revistió caracteres especiales:

a) Finalidad concreta: hacer la guerra o sofocar la rebelión interior para restablecer la normalidad.

b) Esencialmente temporal, pues sólo se creaba para seis meses. Elegante mente consignó este carácter Tácito: "Dictadura ad tempus sumebatur".

c) Nombramiento de otra autoridad: el Dictador (distinta del Cónsul y el Senado), quien reasumía las funciones de todos los demás Magistrados, excepto las funciones de los Tribunos del Pueblo.

Por dichos caracteres a la Dictadura se le llama Comisoria.

Es de admirar la forma de que se valió la República para enfrentarnos a estados de peligro o de "ultimae necessitatis", cuando su seguridad interior se veía amenazada por los pueblos circunvecinos o por revueltas interiores. Sin más ni más los Romanos crearon legalmente la Dictadura, con poderes casi absolutos, superiores a los poderes de los Cónsules. El "Magister Pópuli" gozaba de la inapelabilidad de sus fallos; podía hacer cuanto estuviera en sus manos, menos cambiar la Constitución de la República, privar al Senado de su autoridad o alterar las instituciones del Estado. El Senado se dirigía por medio de un Senado-consulta a cualquiera de los dos Cónsules para que nombraran Dictados. Podía ser cualquier ciudadano y sólo más tarde se impusieron determinados requisitos, como el haber sido Cónsul. Es célebre la expresión: "Videat Consul, ne República quid detrimenti capiat" (Provea el Cónsul para que la República no sufra detrimento). Revistieron el nombramiento de Dictador con solemnidades de carácter civil y religioso. Le concedieron honores especiales y emolumentos del erario. Uno de los honores consistía en que cuando el Dictador triunfaba en alguna campaña militar, podía ser aclamado por el Ejército o por el Senado como Imperator y su entrada a Roma era triunfal. El cargo de Dictador cesaba bien porque había cumplido la misión encomendada, bien por haberse cumplido los seis meses, bien por haber salido el Cónsul que lo había nombrado.

Citaré un caso, tomado del Libro Tercero de las Décadas de Tito Livio, en que se nombró, a Quincio, Dictador y éste ordenó la suspensión de los negocios. (Obra que cito bibliografía, pág. 186).

"Una muchedumbre de Sabinos llegó casi bajo los mismos muros de Roma a traer la devastación; el terror reinaba en los campos y en la ciudad. Más dócil ahora el pueblo, tomó las armas a pesar de los gritos de los Tribunales, alistándose dos grandes Ejércitos. Uno bajo el mando de Naucio, marchó contra los Sabinos. Acampado este General cerca de Ereto, con pequeños pelotones y más frecuentemente en correrías nocturnas, tan perfectamente tomó la revancha talando el territorio de los Sabinos, que en comparación suya, el de Roma parecía intacto. No tuvo Minucio igual fortuna ni tanta energía de carácter en el mando de la expedición, porque habiendo establecido su campamento cerca del enemigo, sin haber experimentado descalabro notable, permanecía cerrado en sus empalizadas. Observólo el enemigo; esta timidez, como de ordinario sucede, aumentó su audacia y por la noche atacó el campamento, pero habiendo conseguido escaso éxito sus esfuerzos, por la mañana lo rodeó con una línea exterior. Antes de que las fortificaciones enemigas cerrasen toda salida, cinco jinetes se lanzan entre las avanzadas enemigas y van a decir a Roma, que el Cónsul y el Ejército se encuentra sitiados. No podía ocurrir nada más sorprendente, menos esperado; así fue el terror y llegó a tal punto, que parecía la ciudad y no el Ejército la sitiada. Llamóse al Consul Naucio; mas pareciendo insuficiente este apoyo, *pensóse en crear un Dictador para sostener el Estado quebrantado*. L. Quincio Cincinato reunió todos los votos... Quincio cultivaba al otro lado del Tíber un campo de

cuatro yugadas. Actualmente aún se conoce el lugar como Prados de Quincio. Allí le encontraron los legados ocupado en trabajos agrícolas, le rogaron que revistiese la toga y escuchase las instrucciones del Senado. Sorprendido, repetidas veces pregunta si ha ocurrido una desgracia y manda a su esposa Racilia que busque en seguida la toga en la choza. Habiéndose revestido con ella, *los Legados le saludan Dictador*, le felicitan e instan para que marche a la ciudad y le enteran del terror que reina en el Ejército.

Por orden del Senado estaba preparada una nave para Quincio; y al embarcar recibieron sus tres hijos, que habían salido a su encuentro; después llegaron demás parientes y sus amigos y al fin la mayor parte de los Senadores. En medio de esta Comitiva y precedido por los Lictores, marcha a su casa. Inmenso era el concurso del pueblo; pero estaba muy lejos de experimentar, al ver a Quincio, igual alegría que los Patricios, porque consideraba *que la autoridad era muy grande y se mostraba, muy duro el hombre que iba a ejercerla*.

En aquella primera noche se atuvieron a la vigilancia de la ciudad, al día siguiente, antes del amanecer, el Dictador marcha al Foro y nombra Jefe de los Caballeros a L. Tarquicio, de familia patricia y que a pesar de haber hecho por pobreza, campañas de infantería, estaba considerado en el Ejército como muy superior al todo el resto de la juventud romana. *En seguida marcha con su Jefe de los Caballeros a la Asamblea del Pueblo, proclama la suspensión de los negocios, manda que se cierren las tiendas en toda la ciudad, prohíbe que nadie se ocupe de asuntos particulares, ordena cuantos pueden servir en el Ejército que se presenten armados, con pan para cinco días y doce estacas, en el Campo de Marte antes del oscurecer. Aquellos que por su edad, eran incapaces del servicio militar, debían mientras los otros preparaban las armas, cocer el pan. Los jóvenes corren por todos lados buscando estacas, cada cual las coge donde más pronto las encuentra sin que nadie se oponga a ello y todos acuden con exactitud a la cita del Dictador*".

Quincio venció en el combate; el Ejército lo llamó Patrono (Imperator) y le concedió una corona de oro del peso de una libra. El Senado ordenó que Quincio entrase a Roma triunfalmente. Al décimo sexto día abdicó Quincio la Dictadura que le habían conferido por seis meses.

Los Romanos tuvieron otra institución casi semejante a la Dictadura: La de los Decemviri lēgibus scribendis, magistrados con poderes extraordinarios para legislar en lugar del pueblo.

CAPÍTULO IV

Otros Sistemas

- A) Estados Unidos de Norte América. B) Rusia. C) Suiza.
D) Francia. E) España.

Antes de entrar al estudio del Sistema Mexicano, previsto en el artículo 29 Constitucional, para la resolución de los estados excepcionales, veremos en

forma somera los sistemas imperantes en Estados Unidos de Norte América, Rusia, Suiza, Francia y España. Este orden no obedece a ningún criterio doctrinario y sólo hemos puesto en España antes de México por cierta influencia que su legislación tuvo también en este aspecto sobre la legislación de México.

A) *Estados Unidos de Norte América.* En los Estados Unidos de Norte América se presentan dos posibilidades para la suspensión de los derechos individuales:

1. La suspensión del habeas corpus, que constitucionalmente sólo se da "cuando lo exija la seguridad pública en los casos de rebelión e invasión, Capítulo I, Sección IX, Párrafo 2º. La Constitución Norteamericana no dice nada sobre la persona que tiene facultades para declarar la suspensión del habeas corpus. Se tiene como facultad delegada al Presidente por el Congreso, pero no porque así lo establezca la Constitución, sino porque así lo sentó el Tribunal Supremo después que Lincoln, en la Guerra Civil, la decretó bajo su exclusiva responsabilidad. En los demás Estados de la Federación, la regulación es variable, porque se puede dar la suspensión del habeas corpus sin que se proclame la Ley Marcial o bien es posible una situación de Ley Marcial que tenga vigente el habeas corpus.

2. El segundo caso se presenta con la Ley Marcial (Marcial Law) o sea cuando la Administración Civil Ordinaria es sustituida temporalmente por las Autoridades Militares. El Tribunal Supremo fijó también las condiciones de cuando puede haber proclamación de Ley Marcial. El Alto Tribunal dijo: "Si en caso de invasión o de guerra civil los Tribunales están efectivamente clausurados y es imposible administrar justicia penal con arreglo a la ley, entonces, en el teatro de las operaciones militares activas, allí donde la guerra realmente prevalece, hay necesidad de proveer a la sustituto de la autoridad civil allí destituida a fin de preservar la seguridad del Ejército y de la sociedad; y como no hay lugar a otro poder que el militar, es legítimo gobernar por régimen marcial (Martial rule) hasta que las leyes puedan tener su libre curso. Así la necesidad crea este régimen, así también limita su duración; por ello, si tal régimen continúa después que los Tribunales hayan sido restaurados, se trata entonces de una gran usurpación de poderes". A esta doctrina establecida por el Tribunal Supremo se le conoce con el nombre de "Regla del Tribunal Abierto" (Open Court Rule).

B) *Rusia.* En Rusia la Dictadura Comisoria la ejerce el Presidium del Soviet Supremo. Sabemos que la influencia de tal Presidium es tan dominante que el Soviet Supremo ha quedado reducido a reunirse a invitación de aquel y a ratificar sus decretos. Los Derechos y Deberes Fundamentales de los Ciudadanos están contenidos en el Capítulo X de la Ley Fundamental de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, de los artículos 118 a 133. Tales derechos fundamentales no están concebidos como inherentes a la persona humana y superiores axiológicamente al Estado, sino que están subordinados a los intereses de los trabajadores, al Colectivum, a la consolidación del régimen. Según

el artículo 125 del Texto Constitucional los derechos se conceden "conforme a los intereses de los trabajadores y a fin de consolidar el sistema socialista". Los derechos del individuo, a saber: libertad de palabra, de imprenta, de reunión y mítines, de desfiles y manifestaciones en las calles, libertad de conciencia de cultos, de propaganda antirreligiosa, inviolabilidad personal y de domicilio, no son derechos que se puedan contraponer a los intereses del Estado y al régimen político del mismo, no son derechos fuera o en contra del régimen, sino dentro del régimen y del Estado e instrumentos de consolidación y fortalecimiento. Hay libertad en cuanto ésta coadyuve a consolidar el régimen o, por lo menos, sea indiferente. Tal es el sentido de los artículos 125 y 126 de la Constitución Rusa. Tales artículos dicen: "Conforme a los intereses de los trabajadores y a fin de consolidar el régimen socialista, la ley garantiza a los ciudadanos de la URSS:

- a) la libertad de palabra;
- b) la libertad de imprenta;
- c) la libertad de reunión y de mítines;
- d) la libertad de desfiles y manifestaciones en las calles.

Estos derechos de los ciudadanos los asegura el hecho de que a disposición de los trabajadores y de sus organizaciones se encuentran imprentas, existencias de papel, edificios públicos, calles, medios de comunicación y otras condiciones materiales necesarias para el ejercicio de estos derechos". Art. 125.

El 126: "De acuerdo con los intereses de los trabajadores y a fin de desarrollar la iniciativa de organización y la actividad política de las masas populares, se garantiza a los ciudadanos de la URSS el derecho de agruparse en organizaciones sociales: sindicatos, asociaciones cooperativas, organizaciones de la juventud, organizaciones deportivas y de defensa, sociedades culturales, técnicas y científicas; los ciudadanos más activos y más conscientes de la clase obrera, de los campesinos trabajadores y de los intelectuales trabajadores se agrupan voluntariamente en el Partido Comunista de la Unión Soviética, que es el destacamento de vanguardia de los trabajadores en su lucha por la construcción de la sociedad comunista, y que representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de los trabajadores, tanto sociales como del Estado".

Pero aún los derechos fundamentales de los ciudadanos pueden ser suprimidos o restringidos en "estado de guerra" según facultad expresa de que goza el Presidium del Soviet Supremo. El artículo 49, Inciso p) dice: El Presidium del Soviet Supremo de la URSS "declara el estado de guerra en determinadas comarcas o en toda la URSS, en interés de la defensa de la URSS o para garantizar el orden público y la seguridad del Estado".

C) *Suiza.* En Suiza tenemos que el método de inversión o sea el que parte de la esencia misma del Estado Federal, de la Constitución considerada en su totalidad, funda y justifica el derecho de necesidad. Tal método se aplica, en el caso, al artículo 2º Constitucional, que establece los fines de la

Federación, en relación con los artículos 85 y 102, que fijan las atribuciones de la Asamblea y Consejo Federales para adoptar todas las medidas necesarias para la seguridad exterior e interior, Independencia y Neutralidad. Pues bien, "cuando el orden de cosas está en peligro cuando se trata de su existencia, de su seguridad o de otros intereses vitales que son imposibles de remediar a tiempo por las vías legales ordinarias", la Asamblea Federal por sí misma, o autorizando al Consejo Federal, puede, por Decreto Urgente, tomar todas las medidas requeridas para la seguridad y conservación del Estado, aunque las medidas vayan contra *legem* e incluso contra *Constitutionem*. En Suiza, pues, puede legislarse en estado de necesidad:

- a) Sin tomar en cuenta los métodos formales de la Constitución, y
- b) El contenido de las leyes dadas puede ir no sólo en contra de las leyes ordinarias, sino en contra de la propia Constitución.

Esto sucede mediante los *Decretos de Urgencia*.

D) *Francia*. Francia no carece de disposiciones legislativas sobre los estados excepcionales. Se las ha dado en todo tiempo. Una primera Ley la tenemos con la Ley de 21 de Octubre de 1789. La Asamblea Constituyente fijó claramente los principios que el Legislador debía tener presentes al declarar un punto del territorio en estado de guerra o en estado de sitio. La Asamblea Constituyente dejó consignada su doctrina en la Ley de Julio de 1791, que habla de las plazas de guerra, por lo que debe considerársela como una ley de tipo militar antes que de tipo político. En 1792 Francia extendió sus declaraciones de estado de guerra y de sitio de las plazas fuertes, a las ciudades populosas, no amuralladas, y a vastos territorios, pero tales disposiciones no determinaban la autoridad de los Jefes Militares ni la persona que podía hacer dichas declaraciones de guerra o sitio. Unas veces hacía la declaración un General, otras un Procónsul y otras la Comisión de Salvación Pública. El Directorio trató de prolongar tal estado legal en su provecho, pero la Ley de Fructidor, año V, despojó al Poder ejecutivo de la facultad exorbitante de declarar fuera de la ley ordinaria una región determinada. Napoleón —El Grande— por Decreto Imperial de 1811 se concedió a sí mismo un poder dictatorial con facultades expresas para declarar en estado de sitio cualquier plaza fuerte o zona fortificada cuando así pluguiese a sus deseos y ambiciones. La Restauración dio también normas sobre los estados anormales y posteriormente con las leyes de 9 de agosto de 1849, 3 de abril de 1878, 19 de marzo, 11 de julio y 8 de diciembre de 1938, normativizó las diversas situaciones excepcionales que se le presentaron. En todas ellas se conceden plenos poderes policiales para conjurar situaciones nacionales de crisis, bien por guerra exterior o insurrección. La autoridad que declara el estado de sitio está constituida por las Cámaras, cuando están reunidas; si no, el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros. El estado de sitio amplía las atribuciones de los militares, los que reciben poderes suplementarios y excepcionales, que significan la suspensión de los poderes individuales o la restricción de los derechos y libertades públicas.

La Constitución Francesa de 1958 estatuye en su artículo 16 la Dictadura

Comisoria, ya que encomienda al Presidente tomar las medidas "exigidas por las circunstancias" en caso de peligro inminente, interior o exterior, y en el supuesto de que esté interrumpido el funcionamiento normal de la Administración Pública. Es, pues, el Presidente de la República quien toma las medidas necesarias y pertinentes para hacer frente a la situación de peligro, bajo la condición de consulta previa con el Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional.

E) *España*. Al referirme a España haré un resumen del estudio del Marqués de Valdegamas, el que completaré con unos cuantos datos recogidos en nuestro Seminario de Derecho Constitucional. Asienta el ilustre escritor en un "Proyecto de Ley sobre estados excepcionales" que no existiendo los precedentes históricos en las naciones más concedoras en todo lo que pertenece a las ciencias morales y políticas, los buscará en los anales legislativos de la propia España. Juzga inútil buscar un destello de luz en los orígenes de España, porque la legislación que vive su infancia, sólo refleja las costumbres. En los siglos medios encontramos el celeberrimo Código de las Partidas y ya se encuentran en él algunas disposiciones relativas al asunto, pero que para su época resultan inaplicables. En la época de los Reyes Católicos prevaleció el principio monárquico, en la dilatada extensión de las Españas"; y la casa de Austria, heredera de su fortuna y de su gloria, dirigió los destinos de esta vasta monarquía", época que alcanzó los tiempos de Juan Donoso Cortés. En tal época desaparecen los fueros, las franquicias y las instituciones locales. "La unidad monárquica sucede a la anarquía feudal; el despotismo imprevisor y estacionario, a la libertad medio febril y desarreglada". Pero en los gobiernos absolutos no puede encontrarse el apoyo para una ley sistemática, ésta sólo se da en los gobiernos liberales, en las instituciones del mismo tipo. Entra, por fin, Donoso en el estudio de su "Proyecto de Ley sobre Estados Excepcionales". Reconoce que ha tenido presente las varias y numerosas disposiciones legales, ninguna ley sistemática, que tienen relación directa con su Proyecto de Ley, como: La Ley Marcial de 17 de abril de 1821, restablecida por real decreto de 30 de agosto de 1839; el real decreto de 18 de julio de 1834; el de 20 de octubre de 1835, que señalan las circunstancias para la declaración de los Distritos en estado de guerra, y el de 4 de agosto de 1837, que contiene la declaración del estado excepcional en Castilla la Nueva. El problema básico al que se enfrentó el Proyecto de Donoso fue: "¿Cómo se fijan por una ley las atribuciones de los Jefes Militares, fuera del estado de paz; sin que esas atribuciones sufran disminución o menoscabo"? En la resolución de tal problema tenía que evitar dos escollos: "porque si los Jefes Militares no deben tener más autoridad que la conferida por la ley, y si la ley no puede prever todas las atribuciones que en circunstancias difíciles son necesarias en sus manos, no se concibe, cómo la ley ha de organizar la dictadura; ni cómo el Dictador no ha de traspasar alguna vez los límites de la ley". Tales escollos se evitaron dándole flexibilidad a la ley. Para que la ley fuera flexible debía ser: fija y vaga al mismo tiempo. Fija, cuando las atribuciones conferidas fueran fijas de suyo, y vaga, cuando se confirieran facultades dis-

crecionales a los Jefes Militares, por imposibilidad de señalamiento de las atribuciones fijas. Tal Proyecto de Ley sobre Estados Excepcionales dice en sus artículos Primero y Segundo lo siguiente: "Artículo 1º—Durante la actual lucha, el territorio o distrito de una Capitanía General, el de una o más Provincias Civiles, o cualquiera parte o punto de éstas, podrá pasar de su estado normal o de paz a otros dos excepcionales, que se llaman de guerra o de prevención, según fuese mayor o menor el riesgo en que se halle la seguridad y tranquilidad pública"; "Artículo 2º—Una plaza de guerra, un pueblo fortificado, y un castillo o casa fuerte podrán pasar además a otro estado excepcional, que se llamará de sitio".

Nos extraña sobremanera que, dado el espíritu justiciero del gran tribuno español, no hubiera hecho alusión al artículo 308 de la Constitución de Cádiz de 1812, no obstante haberse referido a preceptos no sistemáticos.

Sería demasiado largo referirse a todos y cada uno de los casos en que España cayó en la Dictadura. Basta simplemente consignar que el Gral. O'Donnell, el Gral. Narváez, el Gral Serrano, el Gral. Prim y el mismo Emilio Castelar ejercieron la Dictadura en España.

La Constitución de la República Española de 1º de abril de 1931, que adoptó la bandera roja, amarilla y morada, artículo 1º, párrafo IV, consigna en su artículo 42: "los derechos y garantías consignados en los artículos 29, 31, 34, 38 y 39 podrán ser suspendidos total o parcialmente, en todo el territorio nacional o en parte de él, por Decreto del Gobierno, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad.

Si las Cortes estuvieran reunidas, resolverán sobre la suspensión acordada por el Gobierno.

Si estuviesen cerradas, el Gobierno deberá convocarlas para el mismo fin en el plazo máximo de ocho días.

A falta de Convocatoria se reunirán automáticamente al noveno día. Las Cortes no podrán ser disueltas antes de resolver mientras subsista la suspensión de garantías.

Si estuvieran disueltas, el Gobierno dará inmediata cuenta a la Diputación Permanente establecida en el artículo 62 que resolverá con iguales atribuciones que las Cortes.

El plazo de suspensión de garantías constitucionales no podrá exceder de treinta días. Cualquier prórroga necesitará acuerdo previo de las Cortes o de la Diputación Permanente en su caso.

Durante la suspensión regirá, para el territorio a que se aplique, la Ley de Orden Público.

En ningún caso podrá el Gobierno extrañar o deportar a los españoles, ni desterrarlos a distancia superior a 250 kilómetros de su domicilio".

En España rige actualmente la Ley de 28 de julio de 1933, denominada de "Orden Público", con las rectificaciones introducidas por Decreto de 18 de octubre de 1945. Después de reglamentar el orden público y señalar las autoridades competentes en materia de orden público, Capítulo Primero y Segundo del Título Primero, prescribe en el Título Segundo las facultades

gubernativas ordinarias, Capítulo Primero, y en los restantes Capítulos, que son los atañedores al caso en estudio, regula el *Estado de prevención*, *Estado de Alarma* y *Estado de guerra*. Esta regulación gradual obedece al menor o mayor peligro en que se encuentre el Estado Español o una región determinada del mismo y a los medios de que echa mano el Gobierno para dominar o no tal situación anormal. Hacemos una exposición somera de estos tres estados.

Estado de Prevención: Se da cuando la alteración del orden público exige que se adopten medidas no aplicables en régimen normal, sin suspender las garantías que establece el Fuero de los Españoles. Toca al gobierno declarar el estado de prevención en todo el territorio nacional o en una parte de él. Tal declaración se hace mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros. Publicado el Decreto respectivo entran en vigor las facultades concedidas ex-profeso y previamente al Gobierno por la misma ley; se aplican las disposiciones procesales del Título III y la Autoridad Gubernativa adopta las medidas que estima pertinentes. Tales medidas están contenidas en el artículo 28 de la propia ley. Van: desde la notificación de todo cambio de dominio o residencia, intervención de comercios o industrias que puedan motivar alteración del orden público, suspensión o aplazamiento de las reuniones públicas y manifestaciones, sello de impresos con dos horas de anticipo a su publicación, hasta la incautación temporal de la industria y el comercio. El estado de prevención dura como máximo dos meses y sólo es prorrogable mediante nuevos decretos, cuya vigencia caduca al mes de su inserción en el Boletín Oficial del Estado. El Gobierno, además, tiene la responsabilidad de dar cuenta a las Cortes del uso que haya hecho de las facultades especiales que la ley les concede, y, en receso de las Cortes, a la Comisión Permanente.

Estado de Alarma: Cuando las medidas tomadas en el estado de prevención son ineficaces para mantener el orden público, entonces el Gobierno, en casos de notoria e inminente gravedad y cuando lo exija la seguridad del Estado, puede suspender las garantías consignadas en los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 18, del Fuero de los Españoles, determinando taxativamente el alcance y duración de la medida. Tal suspensión la hace por medio de un Decreto-Ley y con base en el artículo 35 del propio Fuero. Dicho artículo dice: "La vigencia de los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 18 podrá ser temporalmente suspendida por el Gobierno total o parcialmente mediante Decreto-Ley, que taxativamente determine el alcance y duración de la medida".

Los artículos que se pueden suspender se refieren, respectivamente, a la libre expresión de las ideas, a la libertad y secreto de correspondencia garantizados por el Estado; a la fijación libre de residencia dentro del territorio nacional, a la inviolabilidad del domicilio y no permisión de efectuar registros fuera de lo ordenado por autoridad competente; a la libertad de reunión y asociación y, por último, a la garantía de seguridad, es decir: a la garantía que prescribe que "ningún español podrá ser detenido sino en los casos y en la forma que prescriben las leyes".

La duración del estado de alarma debe estar limitada en el propio Decreto-

Ley y la autoridad hace uso nuevamente de todas las facultades que le concede la ley que regula el estado de alarma. Las medidas o facultades especiales, en términos generales, estriban en hacer precisamente todo lo contrario de lo que previenen los artículos suspendidos del Fuero de los Españoles, e imponer sanciones económicas a los perturbadores del orden público, cuando sus actos no constituyen delito.

Estado de Guerra: Cuando la autoridad civil ha empleado todos los medios ordinarios y extraordinarios, y no puede, por sí sola ni auxiliada por la judicial y militar, dominar rápidamente la agitación ni restablecer el orden, lo previene en un Bando publicado solemnemente y al propio tiempo se comunica urgentemente con la Autoridad Judicial ordinaria, la Militar y el Auditor de la Jurisdicción, disponiendo inmediatamente la declaración del estado de guerra. La autoridad militar adopta, desde luego, todas las medidas que reclama la paz pública. Todo lo anterior se debe comunicar con carácter urgente al Gobierno y a las Autoridades Jerárquicas Superiores. Si no puede haber comunicación de las autoridades inferiores con las superiores, aquellas dispondrán provisionalmente la declaración de guerra.

Los artículos referentes al estado de guerra regulan diversas hipótesis:

a) Cuando la rebelión o sedición se declara en más de una Provincia, o declarada en una sola, hay peligro de propagación, el Gobierno determina el territorio sujeto al estado de guerra;

b) En la Capital de la Nación sólo se declara el estado de guerra con acuerdo del Gobierno;

c) Cuando ocurre en Capitales de Provincia, las autoridades en orden jerárquico que pueden decretar provisionalmente el estado de guerra son: El Gobernador o el que haga sus veces, la Autoridad Judicial, la Autoridad Militar, éstas dos últimas deben ser las de mayor jerarquía;

d) En los pueblos en los que no se puede acudir al Gobernador Civil, se deben reunir para la declaración del estado de guerra: El juez de Primera Instancia o el Decano, si hay más de uno; el Alcalde y el Jefe Militar que ejerce el mando de las Armas;

e) En los pueblos en que no hay Autoridad que ejerza el mando de las armas y el peligro fuera inminente, el Alcalde asume interinamente con carácter de Delegado, las facultades que corresponden a la Autoridad Militar, dando cuenta al Gobernador Civil y a la Autoridad Militar Superior de la Provincia.

Para levantar el estado de guerra se celebra un Consejo de las autoridades siguientes: Autoridad Civil, Judicial, Militar y Auditor de la Jurisdicción. Si el acuerdo es aprobado por unanimidad de votos, se lleva a cabo y se da cuenta al Gobierno. Si es aprobado por mayoría de votos, no se lleva a efecto mientras el Gobierno no resuelva lo conducente.

El Gobierno se reserva en forma exclusiva levantar el estado de guerra cuando él mismo lo ha declarado, lo que se presenta en dos casos:

1. En la Capital de la Nación, y

2. Cuando se declara en más de una Provincia o en una sola y hay peligro de propagación.

Tiene el Gobierno la obligación de dar cuenta a las Cortes sobre la declaración de guerra en cualquier parte del territorio nacional. La duración y prórroga del estado de guerra deben estar fijadas en el propio Decreto-Ley declaratorio del estado de guerra.

Las medidas que se toman para hacer frente a la situación son radicales en grado extremo.

Tengo la impresión de que con el triple estado de Prevención, alarma y guerra, sólo se trata de salvar al Estado Político, *Católico*, Español, y al régimen Franquista, y no al Estado Español en cuanto tal.

CAPÍTULO V

Sistema Mexicano

A) Antecedentes del artículo 29 Constitucional. B) Análisis del art. 29 Constitucional: a) Causas para la suspensión de garantías; b) Autoridades que pueden decretarla; c) Qué se entiende por suspensión de garantías y cuáles se suspenden; d) Procedimiento en la suspensión de garantías; e) Naturaleza jurídica del acto que suspende las garantías; f) Propiedades que debe reunir la suspensión de garantías; g) Concesión de facultades extraordinarias y naturaleza de las mismas; h) Medio para el caso de la suspensión de garantías.

El artículo 29 Constitucional establece la Dictadura Comisoria en México. Dicho artículo en relación con el 49 de la propia Constitución concentra en el Ejecutivo Federal todos los poderes necesarios para que pueda hacer frente a la situación anormal. Comisoria, porque la Constitución, auténtica expresión de la voluntad del pueblo, con los requisitos señalados en el mismo artículo, comisiona al Presidente de la República para que suspenda las garantías que constituyan óbice en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.

Tremenda es la palabra dictadura, pero más tremenda es la palabra invasión, perturbación de la paz, revolución; por esto sin duda, se acepta y estipula en el Texto Constitucional. La Dictadura en México, pues, tiene base Constitucional y sólo puede ejercerse en los casos, forma y términos prescritos en el artículo ya mencionado.

Ya mencionamos anteriormente que la Dictadura Comisoria recibe también el nombre de Dictadura Constitucional.

A) *Antecedentes del Artículo 29 Constitucional*

México a raíz de su Independencia, se vio obligado a adoptar medidas legales para resolver el problema de su pervivencia como Estado Soberano. Amenazado constantemente por disturbios intestinos, por revueltas interiores, acometido otras veces por potencias extranjeras, tuvo que acoger el medio legal puesto en práctica por otros pueblos para enfrentarse a tales situaciones de peligro y amenaza. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 no consigna la suspensión de garantías en circunstancias de peligro.

Burgoa, citando a Don Isidro Montiel y Duarte en el que se apoya, afirma que la Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824 tampoco previó la suspensión de garantías en casos anormales, ya que la separación de poderes que en forma radical se establecía en ambos documentos, hizo imposible el régimen de suspensión de garantías.

Por varios Decretos como el de 25 de agosto de 1829 y por la Ley que expidió el Congreso con fecha 8 de octubre de 1832, se concedieron al Ejecutivo Facultades Extraordinarias. El primer Decreto consigna: "Se autoriza al Ejecutivo de la Federación para adoptar cuantas medidas fueran necesarias a la conservación de la Independencia, del Sistema Federal y de la tranquilidad pública". Sin embargo, por los abusos y excesos en que cayó el Ejecutivo Federal, el Congreso dejó sin efecto varias medidas que el Ejecutivo había adoptado, según Ley del 15 de Febrero de 1831. El Congreso en 1833 y 1834 le concedió nuevamente facultades extraordinarias al Ejecutivo.

Opinión contraria a la de Isidro Montiel y Duarte e Ignacio Burgoa siguen el Licenciado Aguilar y Maya y el Lic. Sergio Vergara. Ambos sostienen —así se desprende de sus estudios "La Suspensión de Garantías" y el "Problema del Sobrevivir Colectivo en los Estados y su medio de Resolución"— que la Constitución de 1824 se ocupó del asunto; más aún, que la propia Constitución de 24, la de 1836 y 1843 recibieron influencia directa de la Constitución de Cádiz de 1812.

Estimo que la Constitución de 24 sólo en forma mucho muy restringida se ocupó de una sola garantía, sin referirse a las demás. Dicha Constitución en su artículo 112 prescribe que el Presidente podrá arrestar "cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación", se entiende que sin sujetarse a las fórmulas legales para el arresto de los delincuentes. El Estado Mexicano, pues, sí adoptó en la Constitución de 24 la medida necesaria para hacer frente a situaciones en que estuviera de por medio el bien y seguridad de la Federación.

En cuanto al problema de que la Constitución de 24, la de 1836 y 1843 recibieron o no influencia directa de la Constitución de Cádiz de 1812, hay opinión encontrada entre los Licenciados Aguilar y Maya y Segura Vergara. El Lic. Aguilar y Maya sostiene que las tres Constituciones (las llamamos así por economía) —1824, 1836, 1843— recibieron influencia directa de la Constitución de Cádiz. Por tanto, los artículos 112 de la Constitución de 4 de octubre

de 1824; 18 fracción II, 30 de la Cuarta Ley y 45, fracción V, de la Tercera Ley, de las Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, como el artículo 198 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, están imbuidas del espíritu que animó el artículo 308 de la Constitución de Cádiz. Por su parte, el Lic. Segura Vergara en el estudio que hace sobre el problema, apunta, empleando el método de semejanza y el intrínseco o sea el derivado de la naturaleza de los preceptos, que los sistemas empleados por los Legisladores de 1824 y 1836 guardan paridad entre sí y una tremenda disparidad con el sistema mexicano de 1843, por lo que afirma que los predichos sistemas no fueron influidos por el Español de 1812. A su vez el sistema mexicano de 1843 guarda similitud notable con el de Cádiz, por lo que concluye —en contra de Aguilar y Maya— que sólo este último sistema fue influido por el Español.

Tales artículos rezan:

Constitución de Cádiz. Artículo 308.—Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las fórmulas constitucionales prescritas para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado.

Este artículo estaba contenido en el número 337 de la primera Constitución de 1812, con la variante de usar "formalidades" en lugar de fórmulas y "en este capítulo" después de "prescritas".

Constitución Mexicana de 1824. Artículo 112.—Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes: ... II.—No podrá el Presidente privar a ninguno de su libertad ni imponerle pena alguna, pero cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas en el término de 48 horas a disposición del Tribunal o Juez competente.

Siete Leyes Constitucionales de 1836. Artículo 18, Fracción II de la Cuarta Ley: No puede el Presidente de la República ... II.—Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que fueren sospechosos debiendo ponerlos a disposición del Tribunal o Juez competente a los tres días, a más tardar.

Artículo 30 de la Cuarta Ley.—Todo asunto grave del Gobierno será resuelto por el Presidente de la República en Junta de Ministros, quienes firmarán el acuerdo en el libro respectivo, especificando el que o los que disientan.

Artículo 45, fracción V, de la Tercera Ley.—No puede el Congreso General ... V.—Privar ni aún suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales.

*Bases de Organización Política de la República Mexicana
o Bases Orgánicas de 1843*

Artículo 198.—Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la Nación exigiese en toda la República o parte de ella la suspensión de las formalidades prescritas en estas Bases, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo.

Aunque la discusión sobre dicho problema pareciere de poco interés, sin embargo debo manifestar que me inclino por la opinión sustentada por el Lic. Segura Vergara.

El antecedente inmediato de nuestro actual artículo 29 Constitucional lo encontramos en el artículo 29 de la Constitución de 1857. Dicho artículo fue arduamente debatido por el Constituyente de 1856. Bajo el número 34 del Proyecto de Constitución fue presentado por la Comisión en la Sesión del 21 de noviembre de 1856. Está contenido en los siguientes términos: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente al Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con consentimiento del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, el Consejo de Gobierno, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo”.

Citaré sintetizando lo expresado por los Constituyentes que tomaron parte en los debates.

Zarco habló en contra del proyecto, lo atacó de “demasiado vago”, porque no se limitaba a casos de invasión y de perturbación, sino que hablaba de “cualquiera otros”... etc., lo que puede ser utilizado por un Partido o Facción para deshacerse de sus enemigos. Zarco consideró que todo Código Político debe bastar para tiempos normales y para épocas difíciles.

Inconscientemente afirmaba, pues, que todo Código Fundamental debe prever no sólo lo común, ordinario, lo consuetudinario, sino lo anormal, lo extraordinario y lo que rebasa y trasciende el modo constante de vida de un pueblo. Podríamos hasta decir que en el espíritu de Zarco se había infiltrado el espíritu de Maquiavelo y lo hacía decir cosas acertadas aun estando en contra del Proyecto.

..Mata dijo que “en casos de conflicto es indudable que puede ser necesario el estado de sitio, y si la autoridad comete una injusticia, será reparable. Por esto la Comisión ha querido en todo caso salvar la vida del hombre”.

Notamos en esta intervención, como en la de Arriaga, que se tiene especial cuidado en salvar la vida del hombre, pues en cometiendo una injusticia la autoridad con la vida del hombre, dicha injusticia sería irreparable. Arriaga sostuvo que “la democracia es la caridad, es el amor a la humanidad, y así cualquiera que mata o contribuye a la matanza, falta al precepto divino”.

Cerqueda compara los intereses generales de la sociedad, amenazados por

una turba de malvados, con el hombre que en casos normales acude a los Tribunales, pero cuando es agredido puñal en mano por un asesino, tiene derecho, para salvarse, de quitarle la vida. Por eso se debe robustecer el poder para que restablezca el orden, sin respeto a las garantías.

Aranda plantea el problema de la actividad del Poder Judicial en la suspensión de garantías y opina que se deben ampliar de una manera determinada las facultades del Ejecutivo para los casos de invasión y perturbación.

Arriaga manifestó que el artículo no afecta a los Tribunales, los que seguirán ejerciendo sus atribuciones como en tiempos ordinarios, sin variación alguna, y consideró que “el artículo es una necesidad social, pero es también un gravísimo peligro”.

Moreno dijo: “que suspender las garantías individuales es suspender la vida en la sociedad, y se extraña que demócratas que sufrieron tanto de la Dictadura, sean los que quieran hacerla constitucional”. “Será el colmo de la injusticia —manifestó también— que cuando ocurra un trastorno en Puebla, por ejemplo, se suspendan las garantías en Jalisco”.

Cerqueda manifestó que el poder dictatorial se funda en el derecho de propia conservación que tiene la sociedad y a él se recurre cuando la acción de las leyes no basta para salvar el orden público.

Ocampo fue uno de los Constituyentes que defendió el artículo con mayor habilidad, conocimiento y atingencia. Dijo: “El estado normal es la salud, la ley el método higiénico, los casos de perturbación las enfermedades, y la Dictadura el remedio”.

El 22 de noviembre de 1856 se aprobó el artículo 34 del Proyecto de Constitución por 68 votos contra 12. Quedó redactado así: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan o puedan poner a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Diputación Permanente, puede suspender las garantías individuales otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo”.

Olvera presentó con fecha 9 de diciembre de 1856 un Proyecto de Adiciones al Proyecto de Constitución, consistentes en las facultades extraordinarias de que puede ser investido el Ejecutivo. Después de referirse a la conveniencia de dichas medidas, hacer alusión a las Repúblicas modernas: Francia, Inglaterra, dijo que su Proyecto encajaba “entre las facultades del Congreso, después del artículo 30. Con fecha 24 de enero de 1857 la Comisión presentó Dictamen sobre el Proyecto del Diputado Olvera. En vez del Proyecto, la Comisión presentó con su Dictamen una adición al artículo 34. Sabemos que este artículo se refería a la suspensión de garantías individuales. La adición consistió en que ‘si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de

receso, la Diputación Permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

Se aprobó la adición por 52 votos contra 28.

El artículo 34 entró a formar parte en forma definitiva de la Constitución con el número 29. Reza así: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Diputación Permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá a las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la Diputación Permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

¿Y en qué consistió el Proyecto de Olvera? Hablaba, entre otras cosas de la misma especie, de que el Congreso debía nombrar dos ciudadanos, quienes reuniendo los mismos requisitos exigidos para ocupar el cargo de Presidente de la República, y asociados con el Presidente, ejercieran las facultades extraordinarias. En otros términos; debía formarse un triunvirato para el ejercicio de las facultades extraordinarias en épocas de invasión, perturbación o cualquier otro peligro.

Se ha dicho que el Proyecto de Olvera no sirvió para la adición que comentamos, pero —pienso— que fue el inspirador de la misma, ya que la fracción I del Proyecto de referencia hablaba de “la concesión (de facultades extraordinarias) se hará o negará votando por Diputaciones”.

Ignacio L. Vallarta hace notar que el artículo 29 de la Constitución de 1857 no salió a la luz pública en los términos en que fue discutido y aprobado en el seno del Constituyente, lo que es verdad. Lo mismo dice Tena Ramírez, con lo que se quebrantó parcialmente la voluntad nacional. Se habló de garantías individuales, y fue lo que se aprobó, y, sin embargo, se suprimió el adjetivo “individuales” en el Texto Constitucional.

León Guzmán, miembro de la Comisión de Estilo designada por el Constituyente, reconoció años después que el artículo 34, hoy 29 Constitucional, fue adicionado con la palabra “individuales” y que la misma no figuró en la Minuta respectiva y, por tanto, ni en el Texto de la Constitución. En conclusión: en el ánimo de la Comisión Dictaminadora y del Constituyente sólo estaban presentes las garantías individuales.

El Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, Tomo II, consigna en la página 260 el Dictamen que ofreció la Primera Comisión de Constitución, integrada por Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. Se puso a discusión el Proyecto sobre el artículo 29 Constitucional y no habiendo quien hiciera uso de la

palabra, se reservó su votación para cuando hubiera otro artículo no objetado. El Dictamen de la Comisión categóricamente expresa que “la necesidad de la salvación común, prevalece sobre los derechos de los particulares”. Señala dos diferencias con respecto al artículo 29 Constitucional de 1857, consistentes en que:

a) La suspensión podrá contraerse a determinada región o extenderse a todo el país, “ya que el anterior (1857) autorizaba la suspensión en términos generales;

b) La Constitución de 57 ponía a cubierto la vida del hombre, “excepción que prácticamente venía a nulificar el efecto de la suspensión”, mientras que el actual (1917) se refiere a todas aquellas que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; ya que si no comprendiera las que protegen la vida, no produciría otro resultado que poner en descubierto la impotencia del Poder Público para garantizar la seguridad social;

Contiene, además, completa libertad para que los Poderes la decreten fijando el alcance de la suspensión en vista de las circunstancias.

En la Sesión Ordinaria de 13 de Enero de 1917 se aprobó el Dictamen sobre el artículo 29 por 153 votos en pro y 7 en contra. En la Sesión de 25 de Enero de 1917 se aprobó la Minuta relativa al artículo 29 Constitucional. Conclusión: El artículo fue aprobado en la forma y términos en que lo propuso el Ejecutivo.

B) Análisis del Artículo 29 Constitucional

El Artículo 29 Constitucional establece: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

En el análisis del artículo 29 Constitucional seguiremos el presente orden:

- a) Causas para la suspensión de garantías;
- b) Autoridades que pueden decretarla;
- c) Qué se entiende por suspensión de garantías y cuáles se suspenden;

- d) Procedimiento en la suspensión de garantías;
- e) Naturaleza jurídica del acto que suspende las garantías;
- f) Propiedades que debe reunir la suspensión de garantías;
- g) Concesión de facultades extraordinarias y naturaleza de las mismas;
- h) Medio para el cese de la suspensión de garantías.

a) *Causas para la suspensión de garantías*

Las causas que señala el artículo sujeto a análisis no son limitativas sino enunciativas. Dentro de ellas caben un sinnúmero de motivaciones. Concretamente el artículo menciona:

1. Invasión, con lo que se denota un estado de hecho, de país extranjero, que en forma armada y violenta, penetra al territorio nacional. Ejemplifica este aserto la invasión de Veracruz en el primer cuarto del presente siglo;

2. Perturbación grave de la paz pública. Esta enunciación nada en detalle nos enseña. Indudablemente que hay perturbación grave de la paz pública, cuando hay invasión; pero también es cierto que si con la expresión anterior se indica una causa de peligro exterior, con la que ahora se analiza se denota tal vez una causa interior, como: guerra civil, motines, golpe de estado o asonada, rebelión, todas las cuales perturban y alteran la paz pública;

3. O cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto. El grande peligro o conflicto se presenta también en los casos anotados anteriormente, pero nos aventuramos a afirmar, empleando el método de eliminación, que en los casos anteriores interviene la voluntad del hombre, mientras que en este último las causas no obedecen ni dependen de la voluntad del hombre, como: epidemias, endemias, temblores, inundaciones o cualquier otro fenómeno de la naturaleza que pueda poner a la sociedad en grande peligro o conflicto. Se menciona que la sociedad debe estar en "grande" peligro o conflicto, con lo que se caracteriza una situación anormal extraordinaria.

b) *Autoridades que pueden decretar la suspensión de Garantías*

Las autoridades que intervienen en la suspensión de garantías son: El Presidente de la República, el Consejo de Ministros, el Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, la Comisión Permanente. Burgoa llama "colaboración funcional" a la participación de los diversos órganos estatales que constitucionalmente son competentes para decretar la suspensión de garantías. Propiamente son dos las autoridades distintas que intervienen. Una, el Presidente de la República, quien "solamente", es decir: con carácter exclusivo, tiene la facultad de iniciativa para suspender las garantías; y otra, el Congreso de la Unión, quien interviene para aprobar la iniciativa de suspensión de garantías que formula el Ejecutivo Federal.

En cuanto a lo que Secretarios de Estado debe decirse que Burgoa critica, lo que también hace Serra Rojas, la expresión Constitucional de "Consejo de Ministros", porque éste sólo se da en los Regímenes Parlamentarios. Tena Ramírez, por su parte, afirma que el Consejo de Ministros interviene parlamentariamente. De todas maneras, los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad alguna ante el Poder Legislativo, sino ante su Jefe que es el Presidente de la República.

La Comisión Permanente, que actúa en receso del Congreso de la Unión, tiene la facultad de aprobar la iniciativa de Decreto que formula el Ejecutivo y que previene la suspensión de garantías; pero no puede, como lo veremos después, otorgar facultades o autorizaciones al Ejecutivo para que haga frente a la situación. Para que se concedan dichas autorizaciones, se debe convocar al Congreso de la Unión, quien únicamente debe acordarlas.

Un problema se presenta respecto a si el Presidente de la República, a quien solamente compete la iniciativa de suspensión de garantías, puede delegar dicha facultad. Opino que no puede hacerlo. Y con respecto a las atribuciones que competen al Presidente con motivo de la suspensión de garantías. Pienso que la respuesta debe ser también no. Sin embargo, Tena Ramírez hace la observación del error cometido en mayo de 1942, cuando se declaró la guerra a Alemania, Italia, Japón, cuya iniciativa sobre suspensión de garantías contenía en el Artículo Tercero Transitorio la facultad del Ejecutivo para delegar parcialmente sus atribuciones. La Comisión Dictaminadora notó el entuerto, lo corrigió sin mencionarlo en el Dictamen, con lo que se violó el Reglamento del Congreso, "pero se salvó la recta interpretación del Artículo 29 de la Constitución".

No compartimos la opinión de Burgoa al afirmar que "tanto el Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión gozan de amplias facultades discrecionales para calificar la existencia y gravedad del estado de emergencia que sea la causa de la situación suspensiva", ya que si se trata simplemente de calificar dicha existencia y gravedad, indudablemente que esto puede hacerlo cualquier ciudadano, institución o quien fuera, incluso el propio Congreso, pero tal calificación sería irrelevante para la declaratoria respectiva de suspensión de garantías que propugna el Artículo Constitucional respectivo, pues el mismo consigna la facultad exclusiva, no delegable, al Presidente de la República para apreciar las situaciones de peligro, gravedad e inminencia y tomar, por tanto, las medidas adecuadas: iniciativa de formular el Decreto de suspensión de garantías.

c) *Qué se entiende por suspensión de garantías y cuáles se suspenden*

Tena Ramírez dice en su Derecho Constitucional Mexicano que la suspensión de garantías significa que se derogan relativamente las limitaciones que en favor de determinados derechos de los individuos, impone la Constitución

al poder público; ábrese así la puerta, que en épocas normales no puede franquear la autoridad sin cometer violencia.

No estamos de acuerdo con semejante opinión, porque aunque en el fondo parece indicar lo mismo, sin embargo una observación ligera descubre la distinción entre derogación y suspensión. El acto derogatorio aunque sea "relativamente" supone la extinción no sólo de vigencia de una ley, sino la extinción de la propia ley, es decir: su anulación. Esto consituiría un sistema extraordinario derogatorio de leyes constitucionales, lo que no encaja dentro de nuestro sistema Constitucional, porque si se observa el aspecto de derogación de una Ley Constitucional, éste reviste todo un proceso regulado no sólo por el Inciso f) del Artículo 72 de la Constitución, sino por el 135 del propio Ordenamiento Jurídico; lo que en otros términos significa que si la suspensión de garantías significara derogación aunque relativa, tendría que seguirse el proceso que la propia Constitución señala y cuando cesara dicha suspensión de garantías, tendría nuevamente que seguirse el procedimiento que marcan los artículos 71, 72, y 135 de la Constitución para que dichas garantías formaran nuevamente parte del Código Político Fundamental. Además, estimo que el espíritu del Constituyente no fue el conceder facultades al Presidente de la República para derogar las garantías que consagra la Constitución, en los casos de emergencia, sino simplemente le concedió la facultad de suspenderlas.

Burgoa se pregunta: "¿En qué estriba la suspensión de garantías? Esta implica la cesación de vigencia de la relación jurídica que importa la garantía individual, o sea, la paralización de la autoridad normativa de los preceptos constitucionales que la consagran. Consiguientemente, a virtud de la suspensión de garantías individuales, tanto los derechos públicos subjetivos como las obligaciones estatales que se derivan o emanan de la relación jurídica que aquellas entrañan, dejan de tener eficacia, ejercitabilidad o exigibilidad jurídicas. Por ende, ni el gobernado o sujeto activo de dicho vínculo puede ejercitar los mencionados derechos de que es titular, ni el Estado y sus autoridades están obligados a observarlos o cumplirlos". Y todavía agrega algo más Burgoa: La cesación de vigencia de las garantías individuales importa también la de sus limitaciones o reglamentaciones legales o constitucionales, puesto que siendo éstas accesorios legislativos, por así decirlo, de las primeras, siguen la suerte del objeto limitado o reglamentado. En síntesis, pues, a consecuencia de la suspensión de garantías individuales, tanto los preceptos constitucionales que las consagran como las leyes reglamentarias u orgánicas respectivas dejan de estar vigentes". Pensamos que es clara la significación que de la suspensión de garantías da Burgoa. El único reparo que podemos hacerle estriba en su síntesis que propugna, ya que los preceptos constitucionales que las consagran no dejan de tener vigencia "a consecuencia" de la suspensión de garantías, sino que la suspensión de garantías importa simpliciter la no vigencia de los preceptos constitucionales que las consagran.

Aventurándonos a formular nuestra propia opinión sobre suspensión de garantías, diremos que el mismo término en sí parece indicar una fase inter-

media. Ni hay vigencia de la ley, ni la ley está derogada. Simplemente está suspendida, es decir: carece de aplicabilidad y lo que es más: ni siquiera puede ser exigido su cumplimiento por el titular del derecho público subjetivo. Algo así como si se tratase de la *vacatio legis*.

¿Qué garantías se suspenden?... El caso legal que prevé el artículo 29, dentro de la anormalidad, es que el Presidente de la República podrá suspender las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación. Es decir que queda al criterio del Presidente considerar cuáles son las garantías que constituyen óbice para que la situación de peligro, amenaza, perturbación de la paz pública, invasión, pueda rápida y fácilmente liquidarse. Si nos atenemos al artículo 33 de la Constitución que expresa: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país", notamos que las garantías están contenidas en la llamada parte dogmática de la Constitución, es decir: en el Capítulo I del Título Primero de la misma. Por tanto, se debe concluir que tales garantías como las únicas que pueden suspenderse. La recta interpretación del 29 nos conduce a sostener que dicho artículo marca limitativamente que sólo se suspenderán "las garantías que fuesen obstáculo", es decir: no todas, sino las que constituyen estorbo, carga, barrera, para que el Ejecutivo haga frente a la situación de peligro.

Se conjugan dos conceptos además: el concepto de rapidez y facilidad. Indudablemente que tales conceptos son valorados por el Presidente ateniéndose sólo a las circunstancias, a la realidad que viva el país en esa determinada época, a experiencias anteriores, a la medida que dé mejor resultado para solucionar y superar el estado crítico. Buscar el fundamento de rapidez y facilidad no ateniéndose a la realidad y a las circunstancias para la suspensión de las garantías que constituyen obstáculo, sería tanto como no poner los medios adecuados, idóneos, para conseguir el fin. Cabría preguntar si no ajustándose la suspensión de garantías a los criterios de rapidez y facilidad, se podría interponer el amparo?... ¿Quién juzgaría sobre dichos conceptos?... Indudablemente que la Corte. Pero, ¿cuál sería la base en que se apoyaría la Corte para juzgar si la suspensión de garantías se ajustó a los criterios de rapidez y facilidad?... ¿Los mismos que tuvo en cuenta el Ejecutivo? Estimo que puede interponerse el amparo.

d) Procedimiento en la suspensión de garantías

El Procedimiento para la suspensión de garantías está claramente previsto en el propio artículo 29 Constitucional. Es el siguiente.

1. El Presidente de la República es el único que tiene la facultad de iniciativa;

2. El Presidente la propone al Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros "acuerda" con el Presidente de la República la suspensión de garantías. El Consejo de Ministros está integrado por la reunión de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación. El artículo 29 de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en vigor dice: "Se entenderá por Consejo de Ministros para los efectos del artículo 29 de la Constitución General, la reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación. La Junta anterior deberá ser presidida por el Jefe del Ejecutivo Federal. Para dicha reunión se requerirá cuando menos la concurrencia de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionados, cuyos acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes".

3. Pasa al Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, a la Comisión Permanente.

La iniciativa de suspensión de garantías, ya acordada con el voto de los integrantes del Consejo de Ministros, pasa al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en los recesos del Congreso, para su aprobación. Entendemos que cuando el Congreso de la Unión "aprueba", sólo cumple con una función sancionadora positiva, formalmente legislativa, pero materialmente administrativa. Formalmente legislativa porque se toma en cuenta el Poder del que dimana el acto de aprobación, pero materialmente administrativa porque el contenido de dicha aprobación no consiste en delegación de Facultades Legislativas. Por esta razón en los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente tiene facultades exclusivamente administrativas, como se desprende de los artículos 78 y 79 de la Constitución, pero no legislativas.

4. La publicación del Decreto que hace el Presidente de la República forma la última fase del procedimiento suspensivo de garantías. Con dicha publicación empieza a tener vigencia la suspensión. Así se estableció en el Decreto de 1942. Dice: "En esa misma fecha (la del 2 de junio de 1942 en que apareció el Diario Oficial de la misma fecha el Decreto Presidencial que declaró el estado de guerra al Eje) empezará a surtir sus efectos en todo el país y para todos sus habitantes la suspensión de garantías materia del presente Decreto, sin que se requiera la reglamentación a que se contrae el artículo 3º". Una observación conviene hacer al respecto: El Decreto de Suspensión de Garantías de 2 de junio de 1942 acabó en México con la *vacatio legis*, lo que tiene plena justificación tratándose del caso excepcional previsto en el artículo 29 Constitucional. El Decreto de Suspensión de Garantías apareció en el Diario Oficial el 2 de junio de 1942 y en esa misma fecha empezó a surtir sus efectos en todo el país y para todos sus habitantes. El presente caso no encaja ni dentro del sistema sucesivo ni dentro del sistema sincrónico previstos por los artículos 3º y 4º del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, respectivamente. Por tanto, no compartimos la opinión del profesor Eduardo García Máynez, quien sostiene que "en el derecho patrio existen dos

sistemas de iniciación de la vigencia: el sucesivo y el sincrónico". (Introducción al Estudio del Derecho, pág. 59).

Razonemos: por razones obvias no nos ocuparemos del sistema sucesivo sino solamente del sincrónico. El artículo 4º del Código Civil expresa: "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior". Comentando esta disposición García Máynez dice: "Este precepto tiene el defecto de no señalar el término de la *vacatio legis*. Si la disposición se interpretase literalmente, cabría sostener que una ley puede entrar en vigor en toda la República media hora después de su publicación, de establecerse así en sus artículos transitorios. Ello equivaldría a destruir el principio de la *vacatio legis* y daría origen a grandes inconvenientes y abusos. Por ello creemos que cuando en el texto legal se dice —cosa que a menudo ocurre —que las disposiciones del mismo entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial, no debe aplicarse el sistema sincrónico, sino que hay que tomar como pauta, pese a sus defectos, las reglas del sucesivo".

Según esta opinión habría que interpretar entonces que en el Decreto de suspensión de garantías del 2 de junio de 1942 no rige el sistema sincrónico, sino el sucesivo, lo que resultaría totalmente contraproducente dado el estado excepcional en que vivía el país, estado —nada menos— de guerra. Pero pensamos que en esa ocasión tampoco rigió el sistema sincrónico, ya que el mismo expresa que cuando la ley, reglamento, etc., fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior; no rigió en esa ocasión el sistema sincrónico porque el Decreto apareció y se publicó no con anterioridad, sino empezó a regir en la misma fecha de su publicación. No hubo por tanto *vacatio legis*. Este sistema podría denominarse "sistema sincrónico extraordinario" o "sistema sincrónico de estricta literalidad" y tendría aplicación sólo en los casos del 29 Constitucional.

e) *Naturaleza jurídica del acto que suspende las garantías*

Vamos a entrar al estudio de la naturaleza jurídica del acto que suspende las garantías. Antes que nada se trata de un acto constitucional, pero cuya naturaleza o esencia no nos la proporciona el Derecho Constitucional, sino el Administrativo.

Hemos empleado el término naturaleza o esencia no en su sentido filosófico-natural, como "quod quid est", que dijo Aristóteles, y, por tanto, permanente, invariable en el tiempo y en el cosmos, lo que con fundamento ha criticado Recasens Siches en sus clases de Filosofía del Derecho, cuando dicho concepto se refiere a nociones de derecho positivo; sino en una significación más amplia: como los distintos elementos básicos dados por el hombre, para obtener una entelequia jurídica. En otros términos: estimamos que el concepto de naturaleza o esencia puede emplearse como "lo que una cosa

es" (quod quid est), pero eso que la cosa es, lo es artificialmente, formado por el hombre para determinado tiempo y determinado territorio, entrañando en sí misma la posibilidad de ser alterada o cambiada radicalmente.

Adentrémonos ahora en la naturaleza jurídica del acto que suspende las garantías. Lo veremos y estudiaremos:

- 1º Simplemente como acto jurídico, y
- 2º Como acto jurídico relacionándolo con los Poderes de los cuales emana.

1º La suspensión de garantías como acto jurídico. Haremos referencia a dos conceptos fundamentales: Hecho Jurídico y acto jurídico. Por hecho jurídico se entiende un acontecimiento natural o del hombre al que se relacionan determinadas consecuencias de derecho. Por acto jurídico: manifestación de voluntad con intención de producir efectos de derecho. (Crear, modificar, extinguir, derechos y obligaciones). El acto que suspende las garantías es desde luego un acto jurídico, pues expresamente lleva la intención de producir consecuencias de derecho. Sus elementos son:

- a) Sujeto.
- b) Voluntad.
- c) Objeto.
- d) Motivo.
- e) Fin.
- f) Forma.

Veremos cada uno de estos elementos proyectados al acto de suspensión de garantías.

A) Sujeto. Por sujeto se entiende el órgano de la Administración que lo realiza. Debe tener aptitud legal o competencia. Aquí cabe mencionar la distinción que existe entre órgano y titular. Órgano representa la unidad abstracta, la esfera de competencia; Titular: una persona concreta. El sujeto que suspende las garantías está formado así: El Presidente de la República tiene la iniciativa; interviene el Consejo de Ministros "acordando" con el Presidente; interviene el Congreso de la Unión y en sus recesos, la Comisión Permanente, para aprobar; Por tanto, el Artículo 29 les da únicamente competencia a dos poderes: al Ejecutivo y al Legislativo. En el primero hay una especie de desdoblamiento: actúa como órgano y también como titular; el segundo sólo interviene como órgano.

B) Voluntad. Por voluntad se entiende la manifestación libre de un querer. Aquí se presenta el problema de enfocar la voluntad a un género colegiado. El artículo 29 de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos señala los requisitos para que la expresión de voluntad sea válida. Los requisitos son:

- a) Reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación;

- b) Dicha reunión debe estar presidida por el Jefe del Ejecutivo;
- c) Que el quorum legal se integre con las dos terceras partes de los funcionarios mencionados;
- d) Que los acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes.

Si no se dan y realizan todos estos requisitos, pensamos que los acuerdos tomados en contra de tal precepto, no surten efectos.

C) Objeto. El objeto debe ser determinable o determinado, posible y lícito. Debe ser determinable o determinado para que el acto no resulte ineficaz. Posible, porque "ad impossibile nemo tenetur". Lícito, es decir: que la ley lo autorice imperativa o discrecionalmente. El objeto, pues, está constituido por la propia suspensión de garantías. Se trata de una licitud discrecional.

D) Motivo. El motivo consiste en el presupuesto necesario que lo provoca. El 29 menciona como motivo: Invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.

E) Fin. El fin que se persigue con el acto suspensivo de las garantías es hacer frente rápida y fácilmente a la situación de peligro y restablecer la paz pública y el orden jurídico. El fin debe perseguir un interés, general, no ser oponible a la ley, que el que lo persiga tenga competencia y que se persiga por medio de los actos que la ley señala. Restablecer la paz pública constituye un interés general que prevé el 29 Constitucional, autorizado por la propia ley, realizado solamente por quien tiene competencia y a través de los medios que la misma ley prescribe.

F) Forma. La forma comprende los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera el acto jurídico. Hay dos formas: la oral y la escrita. El acto que genera la suspensión de garantías debe revestir la forma escrita. Nos apoyamos en el artículo 16 Constitucional que dice: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Si aplicamos la clasificación de los actos administrativos que hace Gabino Fraga al acto suspensivo de garantías individuales, tenemos:

Que los actos por su naturaleza son: materiales y jurídicos. Ya dijimos que el acto de suspensión de garantías es jurídico.

Por las voluntades que intervienen en su integración son: actos simples o unilaterales cuando sólo hay una manifestación de voluntad; plurilaterales cuando intervienen varias voluntades. Hay varias especies: Acto contractual, cuando concurren varias voluntades, con objeto y finalidad diferentes; acto colectivo o complejo, cuando concurren varias voluntades con la misma finalidad e idéntico objeto, es decir: hay voluntades paralelas; acto colegial el que se da en un Consejo Municipal o en un Tribunal Colegiado; actos-unión cuando se nombra un empleado público. El acto suspensivo de garantías es un acto colectivo o complejo porque intervienen varias voluntades paralelas. Burgoa lo llama de "colaboración funcional".

Por la relación de dichas voluntades con la ley, son: actos obligatorios, reglados o vinculados y actos discrecionales. El acto obligatorio constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de la norma, cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. "En esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar, sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones, según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso". (Vitta. Dir. Am. T. I, pág. 288, citado por Fraga, pág. 126). El acto discrecional se da cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o no, o en qué momento debe obrar, o cómo debe obrar, o en fin, qué contenido va dar su actuación. (Bonard. Dir. Am. citado por Fraga, pág. 126).

Pensamos que respecto del Presidente de la República el 29 Constitucional le deja un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse; deja al criterio del Ejecutivo las consideraciones subjetivas sobre el caso, como: se han presentado o no las situaciones previstas por el propio 29, las circunstancias son ya graves, el interés público exige ya la intervención dictatorial del Ejecutivo para salvaguardar el orden constitucional. Se trata, pues, de un acto discrecional.

Con respecto al Consejo de Ministros y el Congreso de la Unión o Comisión Permanente, en su caso, el acto es vinculado. Ambas autoridades deben actuar y el 29 les señala la manera de cómo deben actuar, no dejándoles margen a diversidad de resoluciones. El Consejo de Ministros debe estar de acuerdo con el Presidente de la República y el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, debe actuar "aprobandos".

Por el radio de aplicación los actos son: internos y externos. Internos si sólo producen efectos dentro de la esfera administrativa, como las Circulares; externos si los efectos trascienden la esfera administrativa. A través de estos actos se realizan las actividades fundamentales del Estado. No es necesario aclarar que el acto suspensivo de garantías es un acto externo.

Por el contenido y efectos jurídicos los actos son: Actos que amplían la esfera jurídica de los particulares; actos directamente encaminados a limitar la esfera jurídica de los particulares y actos que sólo hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho. El acto suspensivo de garantías tiene un contenido encaminado directamente a limitar la esfera jurídica de los particulares, constriñéndoles determinados derechos públicos subjetivos.

2º Como acto jurídico relacionándolo con los poderes de los cuales emana. El acto que analizamos forma parte de la entraña de las funciones y atribuciones del Estado. Diremos unas cuantas palabras sobre el particular siguiendo a Fraga.

El concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del Estado; lo que el Estado debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. La teoría de las funciones se basa

en la teoría de la división de poderes. Las funciones del Estado se pueden ver bajo un doble aspecto: formal y material. El criterio formal, subjetivo, orgánico, se circunscribe al órgano o poder del que dimana la función; pasa por alto la naturaleza de la actividad. Bajo este criterio las funciones son formalmente legislativas, administrativas y judiciales. El criterio material, objetivo no orgánico, se refiere a la naturaleza de la actividad estatal y pasa por alto el poder del que emana dicha actividad. Bajo este criterio las funciones son materialmente legislativas, administrativas y judiciales. Comúnmente coinciden el aspecto formal y material de la función; pero excepcionalmente no. Dicha excepción debe estar expresamente señalada por la ley. Este es el caso del 29 Constitucional, como veremos abajo. Las funciones del Estado se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: actos que producen consecuencias de derecho, como cuando se expiden leyes, se dictan sentencias o se dan órdenes administrativas; y actos que solamente producen consecuencias de hecho, como cuando se moviliza a la fuerza pública, se hacen planificaciones, se transportan mercancías o correspondencia, se imparte enseñanza, etcétera.

Pues bien: la suspensión de garantías constituye un acto administrativo bajo el doble aspecto: material y formal, en cuanto la realiza el Presidente de la República. El Decreto que lleva consigo la suspensión de garantías emana del Presidente de la República —aspecto formal— y el contenido del mismo es ley no ley. Ley en cuanto adopta los caracteres de toda ley; no es ley, porque el contenido de la misma no proviene de delegación ni expresa ni tácita del único poder que puede legislar: el poder legislativo. Este Poder únicamente aprueba (con aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso), pero no delega facultades legislativas en el acto de suspensión de garantías. Hemos visto anteriormente que la Comisión Permanente no tiene facultades legislativas, como que la aprobación que hace el Congreso tampoco constituye delegación de facultades legislativas. Si así fuera, el Decreto que suspende las garantías sería formal y materialmente una ley.

f) *Propiedades que debe reunir la suspensión de garantías*

Estimamos que las propiedades de la suspensión de garantías no forman parte de la esencia de la propia suspensión ni como género ni como diferencia, no conformando, por tanto, la especie suspensión de garantías; pero si adoptamos el nombre de "propiedades" de la suspensión, se debe precisamente a que las propiedades que mencionaremos fluyen de una manera necesaria de la suspensión de garantías, formando así la primera parte de la Dictadura Constitucional. La Dictadura Constitucional se ensambla con la suspensión de garantías y con la concesión de facultades extraordinarias.

El presupuesto de la suspensión de garantías lo constituye el caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto. Dado el presupuesto necesario, las propiedades de la suspensión son:

- a) Solamente el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros y aprobación del Congreso o Comisión Permanente;
- b) Ámbito territorial: todo el país o lugar determinado;
- c) Garantías que se pueden suspender: de la primera a la vigésima octava;
- d) Solamente las que constituyen obstáculo;
- e) Ámbito temporal: limitado.
- f) La suspensión no se contrae a determinado individuo;
- g) Por Prevenciones Generales.

Hemos visto con algún detalle lo referente al inciso a) Con respecto al inciso b) cabe decir que las garantías que se suspenden pueden suspenderse en todo el territorio nacional o lugar determinado. Esto dependerá de la zona en que se localice el peligro, la amenaza o el caso excepcional, en caso de ser limitado a determinado lugar, o en todo el territorio nacional cuando el peligro amenaza la soberanía del Estado.

Sobre la temporalidad limitada de la Dictadura hay que decir que ya desde antiguo se le reconoció dicha propiedad. Tácito dijo: "Dictadura ad tempus sumebatur". Castelar: "Poder circunstancial... las circunstancias la traen, las circunstancias se la llevan". La ley de primero de junio de 1942 dijo que la suspensión duraría todo el tiempo de la guerra y sería susceptible de prorrogarse a juicio del Ejecutivo hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades.

La no contracción de la suspensión de garantías a determinado individuo tiene como finalidad cumplir con el artículo 13 Constitucional. No debe constituir el Decreto una ley privativa como la de 1824 contra Iturbide y la de 1861 contra Leonardo Márquez y cómplices.

La propiedad de "por medio de prevención generales" se satisface con la Ley Reglamentaria del Decreto de suspensión de garantías, que expide el Congreso. En dicha ley el Congreso enumera las garantías suspendidas y las facultades de que goza el Ejecutivo respecto a cada una. Así se hizo en 1942.

g) *Concesión de Facultades extraordinarias y naturaleza de las mismas*

Guardando estrecha relación con la suspensión de garantías se encuentra la concesión de facultades extraordinarias. Tena Ramírez afirma que "otro medio que la Constitución, aparte de la suspensión de garantías, concede al Ejecutivo para hacer frente a la situación de peligro es el otorgamiento de las autorizaciones conferidas por el Congreso". Las autorizaciones del 29 son las facultades extraordinarias del artículo 49 Constitucional. Pues bien, las autorizaciones o facultades extraordinarias las concede al Ejecutivo exclusivamente el Congreso y nunca la Comisión Permanente. La Comisión Permanente tiene exclusivamente facultades administrativas (Fraga, Der. Adm. n.º 57, pág. 75), mientras que las facultades extraordinarias que el Congreso delega

al Presidente de la República constituyen facultades legislativas. Esta concesión se rige por los artículos 29, 49 y 71 de la Constitución. Existe una diferencia no de grado, sino de esencia entre la suspensión de garantías y la concesión de facultades extraordinarias. En la suspensión intervienen además del Presidente y del Consejo de Ministros, el Congreso o la Comisión Permanente, en su caso. En la concesión de facultades extraordinarias únicamente interviene el Congreso, pero nunca la Comisión Permanente. En ambas encontramos la presencia del Congreso, pero de diferente manera. La Comisión Permanente no puede dar lo que no tiene, como son las facultades legislativas; mientras que el Congreso sí. En tanto que en la suspensión de garantías el Congreso simplemente aprueba dicha suspensión, en la concesión de facultades extraordinarias delega parcialmente algo que le es propio: legislar.

Si atendemos a la naturaleza de las facultades extraordinarias de que hace uso el Ejecutivo durante la suspensión de garantías, vemos que, aplicando el criterio formal y material que rige las funciones de los Poderes, se tiene: Que el Presidente de la República realiza un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo. Cuando el Presidente expide, pues, la Ley Marcial o la Ley de Prevenciones Generales o Ley Reglamentaria dl Decreto de suspensión de garantías, realiza un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo. En esto estriba la delegación que hace el Congreso.

La Ley de Prevenciones Generales tiene los caracteres de toda ley: es imperativa, general, abstracta, coercible. Sea que las autorizaciones concedidas al Ejecutivo le amplíen la esfera administrativa, sea que le transmitan facultades legislativas, debe regir también para las mismas el principio de relatividad del 29 Constitucional. Es decir: Las leyes que expida el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias sólo deben servir para hacer frente a la situación de peligro y por tanto, deben ser limitadas en cuanto al ámbito espacial: en todo el país o lugar determinado; limitadas temporalmente: Dictadura ad tempus sumebatur; pasado el estado excepcional deben dejar de tener vigencia tales leyes. Las leyes expedidas en uso de facultades extraordinarias deben ser también única y exclusivamente para hacer frente a la situación de peligro y referibles a las garantías suspendidas, sin contraerse a determinado individuo. Esto que es tan obvio y que justamente encaja dentro del espíritu del 29 y 49 Constitucional, no ha sido observado rigurosamente en nuestro país. Recordamos suscitadamente el destino de las facultades extraordinarias en el curso de nuestra historia legislativa y judicial.

Tena Ramírez afirma que "bajo la vigencia de la Constitución de 1857, de las dos medidas que otorgaba el artículo 29 para hacer frente a una situación grave, una de ellas se mantuvo siempre dentro de los moldes rígidos del precepto constitucional: es la suspensión de garantías individuales. Jamás llegó el Congreso a suspender garantías, sino con el propósito de combatir la situación prevista por el 29. Los demás requisitos exigidos para la suspensión por este precepto, se observaron en todos los casos.

"En cambio, la otra medida excepcional, como es el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, se separó poco a poco del texto y de su

espíritu, para seguir un camino independiente. Las facultades extraordinarias fueron casi siempre de índole legislativa. Concedidas al principio como un complemento de la suspensión de garantías, para afrontar con éstas una situación anormal, pronto el Ejecutivo utilizó sus facultades legislativas fuera del objeto para el cual le fueron concedidas, quiere decir que las utilizó para expedir o reformar la legislación ordinaria, que no podía considerarse como de emergencia. Una vez que esta desviación se consumó, ya no había razón para seguir condicionando el otorgamiento de facultades extraordinarias a la previa suspensión de garantías como antecedente de las facultades extraordinarias; en efecto, la suspensión de garantías llegó a ser un estorbo para la delegación de facultades legislativas, pues la gravedad de aquella sólo permitía emplearla cuando se presentara realmente una situación anómala, mientras que la función legislativa encomendada al Presidente era algo que parecía natural y que por eso podía emplearse aún en épocas normales; de aquí que si la segunda medida no podía existir sin la primera, como lo quería la Constitución, la suspensión de garantías venía a ser un verdadero estorbo para la delegación de facultades extraordinarias. Hecho a un lado el obstáculo, independientes entre sí los dos recursos, las facultades extraordinarias medraron con vida propia y lozana".

"Frente a la colusión del Legislativo y Ejecutivo, qué actitud tomó el Poder Judicial? Se hizo cómplice de los otros dos Poderes? A medida que éstos se alejaban cada vez más del recto sentido del artículo 29, la Suprema Corte buscaba nuevos argumentos para justificarlos". La jurisprudencia fue siempre en pos de la legislación, en cada una de las etapas principales que ésta recorría.

Guadalupe Bros, en 1876, pidió amparo ante el Juez Primero de Distrito Federal contra la ley de 19 de julio de 1876. Esta ley fue expedida por el Presidente Lerdo en uso de facultades extraordinarias y previa la suspensión de garantías e imponía una contribución extraordinaria para el establecimiento y conservación de la paz pública. La tesis del amparo se fundó en que el Congreso no puede delegar facultades legislativas al Ejecutivo, sino sólo concederle "mayor amplitud de acción administrativa", pues de otro modo se infringiría el artículo 50 (hoy 49) que habla de la división de Poderes. El Juez negó el amparo. El argumento del Considerando IV de la sentencia fue: "El artículo 29, además de permitir la suspensión de los derechos del hombre, concede facultades al Congreso para que dé al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias a fin de que haga frente a la situación; por lo mismo, las autorizaciones del Congreso en este punto no tienen más límites que los determinados por una justa apreciación de las circunstancias, que por extraordinarias que se supongan nunca exigirán la abdicación absoluta de un Poder y una alteración radical de la forma de Gobierno". El Considerando VII de la sentencia del Juez mencionado, José María Landa, sirvió de apoyo a la tesis sostenida por Vallarta, dice: "A esto no se opone el artículo 50 de la Constitución, que prohíbe absolutamente se reúnan dos poderes en una persona o corporación o que se deposite el Legislativo en un solo

individuo: porque la reunión de poderes supone su confusión en uno solo, y esto no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos, y la autorización que nos ocupa no implica un depósito de todas las atribuciones del Poder Legislativo a una sola persona". La Corte confirmó la sentencia denegatoria del amparo.

El 6 de julio de 1877. La Corte al resolver el amparo interpuesto por Faustino Goribar, rectificó su criterio anterior y le concedió el amparo al quejoso, a pesar de que el acto reclamado consistía en la misma Ley de Julio de 76, aplicada al caso Bros. El nuevo argumento que esgrimió la Corte —que no es argumento y menos jurídico, sino argumento "quia nó minor leo"— fue: "que la ejecutoria de 13 de noviembre de 1876, que negó a la señora Bros el amparo de la justicia federal en un caso semejante al presente, sólo se funda en las razones emitidas por el Inferior, que interpretó erróneamente el artículo 50 ... dando el artículo 29 una extensión contraria al propio artículo 50".

El 25 de octubre de 1879 la Suprema Corte negó el amparo a la viuda del General Imperialista Almonte, contra la orden de confiscación de una casa, apoyada en la ley de 16 de agosto de 1863, expedida por el Presidente de la República con base en la Ley de suspensión de garantías de 27 de mayo de 1863. La Corte volvió al criterio sustentado en el caso de la señora Bros. Vallarta reprodujo los argumentos del Juez Landa variando los términos. Dijo: "Reteniendo el Congreso la Suprema potestad legislativa, ni se reúnen dos poderes en una misma persona, ni se deposita el Legislativo en un individuo, ni se infringe por consecuencia el artículo 50. Yo creo que ese artículo prohíbe que en uno de los tres Poderes se refundan los otros dos, o siquiera uno de ellos, de modo permanente, es decir, que el Congreso suprima al Ejecutivo para asumir las atribuciones de éste, o que a la Corte se le declare Poder Legislativo, o que el Ejecutivo se arrogue las atribuciones judiciales". Después se refirió Vallarta al Proyecto de Olvera en el Constituyente, a que en ciertos casos no basta la supresión de garantías para salvar situaciones difíciles y por eso el Constituyente sancionó la teoría de las facultades extraordinarias.

Pero hasta tales momentos, las facultades extraordinarias se circunscribieron al 29 constitucional.

La Ejecutoria de 21 de enero de 1882 que resolvió el amparo de Guadalupe Calvillo contra la Ley de Organización de Tribunales de 15 de septiembre de 1880, expedida por el Ejecutivo y aprobada posteriormente por el Congreso, trató de conciliar la tesis de Vallarta sobre delegación de facultades exclusivamente en los casos del 29, con la nueva situación que ya no encuadraba dentro del 29. Tena Ramírez hace notar que dicha ley de Organización de Tribunales se salió completamente del espíritu del 29. Con la Ejecutoria mencionada surgió una nueva técnica legislativa: las leyes expedidas por el Ejecutivo son leyes desde el momento en que las aprueba el Congreso.

Después, cuanta delegación de facultades extraordinarias se concedió al Ejecutivo fuera de la letra y espíritu del 29, fue justificada con la tesis de

Vallarta: "No se faltaba al principio de la división de Poderes, cuando la transmisión de la función legislativa era parcial y no implicaba la desaparición del órgano legislativo, que era lo que prohibía el artículo 50". Con base en este argumento, la Corte justificó y salvó toda la legislación porfiriana expedida en uso de facultades extraordinarias y fuera del 29 constitucional.

El Constituyente de Querétaro aprobó la adición al artículo 49 que Venustiano Carranza presentó. La adición consistió en: "Salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29". Con esta adición se pretendió constreñir la concesión de facultades extraordinarias exclusivamente a los casos del 29, terminar con el ominoso papel que presentaba el Legislativo, reducido por mucho tiempo a simple delegador de facultades. No obstante la reforma mencionada, el propio Constituyente de Querétaro violó la disposición adicionada, ya que concedió facultades legislativas al Ejecutivo en el ramo de Hacienda, siete días después de entrar en vigor la Constitución de 1917. Infringiendo, pues, el Congreso los artículos 49 y 29 de la Constitución, abdicó de sus facultades legislativas en materia hacendaria. Qué hizo la Corte ante este nuevo caso? La Corte justificó esas delegaciones "en términos tan amplios que causan asombro", según valoración de Tena Ramírez. La Suprema Corte inspirándose nuevamente en Landa y Vallarta justificó la delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo diciendo: "Las facultades extraordinarias que concede el Poder Legislativo al Jefe del Ejecutivo en determinado ramo, no son anticonstitucionales, porque esa delegación se considera como cooperación o auxilio de un poder a otro, y no como una abdicación de sus funciones de parte del Poder Legislativo". (Semana Judicial de la Federación T. L. pág. 489, citado por Tena).

Compartimos la opinión de Tena Ramírez porque dicha cooperación o auxilio de un poder a otro, no está prevista en ningún artículo de la Constitución. Pero hay algo más, el propio Congreso infringió nuevamente el artículo 49, ya que dicho artículo expresamente señala que las facultades extraordinarias sólo se conceden conforme a lo dispuesto en el artículo 29 y este precepto, que también infringió, prescribe que sólo se concederán cuando hay suspensión de garantías. Más aún, la recta interpretación exige que las facultades extraordinarias que se conceden y de las que haga uso el Ejecutivo, deben guardar una relación de medio a fin con respecto a la situación excepcional, es decir: la legislación que expida el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias debe servir precisamente para hacer frente a la situación anormal y para que el país o la región determinada vuelva al estado de normalidad.

Con fecha 12 de agosto de 1938 se adicionó el artículo 49 constitucional, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas. Es conveniente resaltar algunos conceptos de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial: que con frecuencia el Ejecutivo solicitaba facultades extraordinarias para legislar en determinados ramos; que tal práctica menoscaba las actividades del Poder Legislativo, "contrariando en forma que pudiera ser grave el sistema de Gobierno representativo y popular establecido por la Constitución,

puesto que reúne, aunque transitoria e incompletamente, las facultades de dos poderes en un solo individuo, lo cual independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado Mexicano, ya que la división en el ejercicio del poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad va sumando facultades al Ejecutivo con el inminente peligro de convertir en Dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal". Ratifica el Ejecutivo que solamente en los casos del 29 Constitucional se justifica la concesión de facultades extraordinarias y adiciona el artículo con "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Dicha adición no añadió nada nuevo al Texto Constitucional, pero en concepto de Tena Ramírez derogó la jurisprudencia que "por reiterada y antigua había deformado el correcto sentido del artículo 49".

Con base en la Ley aparecida en el Diario Oficial de 2 de junio de 1942, nuestro país declaró el estado de guerra al Eje: Alemania, Italia y Japón. Como consecuencia del estado excepcional creado aparecieron varias leyes, encuadradas todas dentro de los artículos 29 y 49 de la Constitución. Dichas leyes fueron: el Decreto de Suspensión de Garantías Individuales aparecido también el 2 de junio de 1942; la Ley Reglamentaria aparecida el 13 de junio de 1942, llamada "Ley de Prevenciones Generales", de fecha 12 de septiembre de 1942 y el Decreto de 14 de agosto de 1945 que prorrogó por un mes la suspensión de garantías individuales. Pero al lado de esta legislación constitucional y durante los años de 1942 a 1945 el Ejecutivo promulgó diversas leyes hacendarias y de otra índole en uso de facultades extraordinarias, las que deben considerarse anticonstitucionales, porque no se refieren ni relacionan con las finalidades previstas por el artículo 29 Constitucional.

Estimamos que la reforma de 28 de marzo de 1951 con la que se adicionó nuevamente el artículo 49 se salió del cauce constitucional. La reforma que dice: "en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar", se salió del cauce constitucional —aunque esté dentro de la Constitución— porque las facultades extraordinarias sólo se justifican en estado de necesidad, en situaciones de peligro, en casos excepcionales y sólo para hacer frente a las mismas situaciones de peligro y a los casos excepcionales. Se ha regulado una nueva concesión de facultades extraordinarias dentro de situaciones ordinarias, comunes, de normalidad, con la reforma mencionada, y se ha constitucionalizado una frecuente desviación del Poder Ejecutivo, pero se ha abierto una puerta para conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo fuera de los casos excepcionales. El poder legislativo, pues, ha abdicado, por lo menos en parte del ramo hacendario, de sus facultades legislativas.

h) Medio para el cese de la suspensión de garantías

Resulta de interés saber el medio que se debe emplear para volver nuevamente al régimen constitucional normal. Pueden surgir varias hipótesis:

a) Que subsistan las causas que dieron origen a la suspensión de garantías, pero que el Decreto que las suspendió fije fechas determinada para la cesación de la suspensión y que dicha fecha ya se hubiera cumplido. Pensamos que en este caso cabe prórroga mediante nuevo Decreto, con las mismas formalidades para seguir manteniendo el estado suspensivo de garantías;

b) Que no subsistan las causas de la suspensión de garantías y que la fecha contenida en el Decreto para el cese de la suspensión haya resultado más amplia. En este caso el régimen suspensivo de garantías termina al desaparecer las causas que le dieron origen;

c) Que el Decreto suspensivo de garantías no señale fecha, sino solamente indique la transitoriedad del mismo en función de los hechos que motivaron la suspensión de garantías, tal como sucedió con el Decreto de suspensión de 1942, el que en su artículo 2º establecía: "La suspensión a que se refiere el artículo anterior, durará todo el tiempo en que México permanezca en estado de guerra con Alemania, Italia y el Japón, o con cualesquiera de estos países, y será susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades". Surgen dos preguntas: agosto de 1945, artículo 1º, ¿para que cese la suspensión de garantías?

1. Basta el simple transcurso de los treinta días que señaló dicho artículo 2º del Decreto, ya que fue prorrogado por nuevo Decreto de fecha 14 de agosto de 1945, artículo 1º, ¿para que cese la suspensión de garantías?

2. ¿Se requiere un nuevo Decreto para el cese de la suspensión de garantías?

Hay opiniones encontradas al respecto, Burgoa opina que la cesación del régimen suspensivo de garantías opera ipso facto, "una vez desaparecida la causa que la determinó o tan luego como transcurrió el plazo de treinta días a que tal precepto se refiere, puesto que ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo ni cualquiera otra autoridad estatal, tuvieron facultad para retardar dicha cesación, máxime que la Constitución prohíbe toda posible demora sobre el particular, al establecer en el artículo 29 que la suspensión de garantías debe decretarse por tiempo limitado, entendiéndose por tal el lapso durante el cual subsista la situación anómala que hubiera originado dicha suspensión". Por tanto, concluye, toda la legislación de emergencia que dictó el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias perdió también, por ese hecho, su vigencia.

No ha faltado quienes han pensado que para que cese el estado suspensivo de garantías, la Ley de Prevenciones Generales y demás leyes expedidas en uso de facultades extraordinarias, debe seguirse el mismo procedimiento que se siguió para su creación; que debe aplicarse extensamente el principio de la "autoridad formal de la ley" que estriba en que las resoluciones del Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas, más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos que determinaron la formación de la resolución primitiva". Dicha opinión se funda en el inciso f) del artículo 72 Constitución al que dice: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

¿Cómo dejó de tener vigencia el Decreto de Suspensión de Garantías de 2 de junio de 1942?

El Congreso de la Unión expidió el Decreto sobre cesación del estado suspensivo de garantías con fecha 28 de septiembre de 1945.

Pensamos que este sistema adoptado para la cesación del estado suspensivo de garantías está desviado, porque la Constitución señala en el mismo artículo 29 que se suspenderán por "tiempo limitado": sumándonos, además, a la opinión sustentada por Burgoa de que basta la desaparición de las causas que motivaron la suspensión de garantías, para que por eso mismo, de facto y de iure, cese el estado suspensivo de garantías y se torne nuevamente al estado de Plenitud Constitucional. Estamos también de acuerdo con él en que la legislación de emergencia dictada por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias perdió también, por el mismo hecho, su vigencia.

Por otra parte, no compartimos la opinión de que para la cesación del estado suspensivo de garantías debe operar el principio de la "autoridad formal de la ley", porque dicha interpretación no encaja dentro de la letra y el espíritu del 29 Constitucional, que expresamente manifiesta que "por tiempo limitado" se suspenderán las garantías, lo que quiere decir que fuera del límite marcado en el Decreto de Suspensión de Garantías se restablece plenamente el Orden Constitucional.

Un último problema que se plantea es el que se refiere al Decreto del Congreso de la Unión de fecha 28 de septiembre de 1945, que convirtió en leyes ordinarias diversos cuerpos legales de emergencia.

Al analizar este problema sintetizaré a Burgoa.

Las leyes de emergencia que se convirtieron en ordinarias por Decreto del Congreso de la Unión al "ratificarlas", son inconstitucionales. El Poder Legislativo Federal violó las garantías de seguridad jurídica contenidas en los artículos 29 y 49 de la Constitución. En efecto, las leyes de emergencia sólo deben tener vigencia durante la situación anormal, excepcional. Al rebasar el ámbito de transitoriedad de sí mismas, se les concedió un imperio normativo sin existir ya las causas que les dieron origen.

El Congreso, al "ratificar" dichas leyes de emergencia contenidas en el Decreto de Cesación del estado suspensivo de garantías, violó también la garantía de competencia constitucional contenida en el artículo 16, primera parte. En ningún artículo de la Constitución se lee que el Congreso esté facultado para "ratificar" leyes del Ejecutivo, entendiéndose por ratificar la confirmación de normas ya existentes. No teniendo competencia para "ratificar" el Congreso, al expedir el Decreto de 28 de septiembre de 1945, no se fundó en ley alguna, careció de causa legal y violó la garantía ya mencionada.

El mismo Decreto y las leyes ratificadas infringen también la garantía del 14 Constitucional, primer párrafo, pues son retroactivas y, por tanto, alteran los derechos de los afectados.

En fin, concluye Burgoa: "contra de dicho Ordenamiento y de las leyes de emergencia que éste convirtió en cuerpos normativos ordinarios por virtud de la aludida ratificación, procedía con evidencia el juicio de amparo.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

1. Se ignora si existió la Dictadura legal en Grecia.
2. La Dictadura sí existió legalmente en Roma para casos excepcionales.
3. Dicho sistema dictatorial se extendió a los países del mundo, entre ellos: Estados Unidos de Norte América, Rusia, Suiza, Francia, España y México.
4. En Suiza se da también parcialmente la Dictadura Anticonstitucional.
5. En México la Dictadura Constitucional se encuentra en la parte Dogmática de la Constitución.
6. Concretamente en el artículo 29 Constitucional y una simple referencia en el 49.
7. La Dictadura Constitucional funciona exclusivamente en los casos y con los requisitos previstos en el artículo 29.
8. En México no existe la Dictadura Soberana o Anticonstitucional.
9. Las facultades extraordinarias sólo deben concederse al Ejecutivo en el caso del artículo 29.
10. Debe derogarse la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo en los casos del Segundo Párrafo del artículo 131, de que habla el artículo 49 Constitucional.
11. Cuando concluye el estado excepcional, al mismo tiempo se debe volver a la normalidad sin ulterior requisito legal.
12. Las leyes de emergencia deben quedar derogadas por ese solo hecho.
13. Las leyes de emergencia sólo deben tener vigencia mientras dura el estado excepcional.
14. Existen Dictaduras de hecho; de éstas no trata el presente trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Constitution Federale de la Confédération Suisse, du 29 Mai 1874 (avec les modifications survenues jusqu' au 1^o Janvier 1909).
2. Constitución de la República Española, 1931 (9 de diciembre de 1931).
3. Constitución de la República Española y Legislación derivada de la misma, Ed. C. Bermejo, Impresor, Madrid, 1^o de abril de 1936.
4. Leyes Políticas de España, Ed. Gráficas González, Madrid, 1956.
5. La Constitución de Francia, adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre de 1958, Embajada de Francia.
6. Constitución (Ley Fundamental) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, 1960.
7. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1856.
8. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, Tomo II.
9. Constitución Política Mexicana, Ed. Ediciones Andrade, S. A., Undécima Edición, México, 1962.
10. Decreto que aprueba la suspensión de garantías individuales, pág. 156-1 (este Decreto y los siguientes están contenidos en el tomo de "Ediciones Andrade", S. A., bajo el rubro de Constitución Política Mexicana).

11. Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de Garantías Individuales, pág. 156-3.
12. Ley Reglamentaria del artículo 1^o de la de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de garantías, pág. 156-28.
13. Ley Reglamentaria del Artículo 1^o de la Ley de Prevenciones Generales, relativa a la suspensión de garantías establecida por el Decreto de 1^o de Junio de 1942, pág. 156-32.
14. Decreto de 24 de agosto de 1944, que adiciona la Ley Reglamentaria de la de Prevenciones Generales, relativa a la suspensión de garantías de fecha 9 de septiembre de 1942.
15. Decreto que prorroga por treinta días a partir de la fecha de cesación de hostilidades entre las Naciones Unidas y Japón, el estado de suspensión de garantías, pág. 156-57.
16. Decreto que levanta la suspensión de garantías decretada el 1^o de junio de 1942 y restablece el orden Constitucional ratificando y declarando vigentes las disposiciones que especifica, pág. 156-59.
17. Eugene Petit, Tratado Elemental de Derecho Romano, Editorial Nacional, S. A., México, 1953.
18. Credo de Libertad, La Constitución y Otros Documentos Históricos de los EE.UU., Publicación núm. 54, Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos, Washington, 1942.
19. Tito Livio, Décadas de la Historia Romana, Ed. Ateneo, Clásicos Inolvidables, T.I.B. Aires, 1955, pp. 186.
20. Nicolás Maquiavelo, Discursos sobre las Décadas de Tito Livio, Ed. Ateneo, Obras Políticas, B. Aires, 1952.
21. Rafael Ramírez Torres, Demóstenes, Biografía y Discursos, Ed. Clásicos "Jus", México, 1961.
22. Juan Donoso Cortés, Obras Escogidas, Ed. Difusión, S. A. Tucumán, Buenos Aires, 1859.
23. Juan Donoso Cortés, Obras, Tomo II, Ed. Imprenta de Tejado, Madrid, 1854, pág. 191.
24. Emilio Castelar, Discursos Escogidos, Políticos y Parlamentarios, Ed. Impulso, Buenos Aires, 1943.
25. Isidro Montiel y Duarte, Estudio sobre Garantías Individuales, Ed. Imprenta del Gobierno, En Palacio, México, 1873, pág. 530 a 576.
26. Ignacio L. Vallarta, El Juicio de Amparo y el Wirt of habeas corpus, Ed. Imprenta de Francisco Díaz de León, México 1881.
27. Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S. A., Tercera Edición, México, 1955, pág. 223 a 264.
28. Octavio Hernández A., Trayectoria Constitucional Mexicana, en Revista de la Facultad de Derecho en México, número 29, Enero-Marzo de 1958, pp. 87-113.
29. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A. VII Edición, México, 1958.
30. Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la realidad Política de nuestro Régimen, Cuarta Edición, México, 1947.
31. Francisco Zarco, Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857), México, 1957.
32. Emilio Rabasa, La Constitución y la Dictadura, Estudio sobre la organización política de México, Tercera Edición, 1956.
33. Manuel García Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, Ed. Manuales de la Revista de Occidente, VI Edición, Madrid, 1961.
34. Ignacio Burgoa, las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S. A., México, 1954. (Segunda Edición).
35. Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, Ed., Porrúa, S. A., IV Edición, México, 1951, pp. 59, 60 y 61.
36. José Campillo, El Juicio de Amparo y la Legislación de Emergencia, en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, números 21-22, México, Enero-Julio, 1944, pp. 23-42.
37. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Librería de Manuel Porrúa, S. A., México, 1959.
38. José Aguilar y Maya, La suspensión de Garantías, Estudio Doctrinario y de Derecho Comparado de los artículos 29 y 49 de la Constitución de 1917.
39. Sergio Segura Vergara, El Problema del Sobrevivir Colectivo en los Estados y su medio de Resolución, Tesis, México, 1957.

40. Pedro González Palacios, *Las Garantías Individuales en la Constitución de 1917, México, 1959 (Tesis)*.
41. *Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos*, Ediciones Andrade, S. A., México, 1962.

REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO

JOSETTE SERRATO COMBE

El régimen jurídico aplicable al denominado "desarrollo urbano" o "asentamientos humanos" es reciente en nuestra legislación; sin lugar a dudas, puede ubicarse dentro de las disciplinas jurídicas "nuevas" y que requieren, por lo tanto, de un análisis crítico. Sin pretender hacer en este ensayo un estudio exhaustivo, es su objetivo dejar apuntadas algunas inquietudes con el propósito de invitar al lector a participar en esta interesante manifestación de nuestros días.

Han existido probablemente, desde la instalación o asentamiento permanente del hombre en un territorio y en el momento en que éstos como grupo empezaron a organizar la distribución espacial de un territorio determinando, ciertas normas para realizar ordenadamente dicha actividad. Al observar, por ejemplo, la distribución (lay out) o planeación de Teotihuacan o las ciudades mayas, con sus amplias calles y distribución que parece perfecta en su admirable simetría, el observador se admira al percartarse de la perfección lograda hace siglos, lección que no ha sido aprendida por sus descendientes, al compararlo con el desorden que conduce al caos que, en ocasiones, se observa en las ciudades actuales.

La ordenación del territorio que ocupa un determinado grupo de hombres, constituye un objetivo que los habitantes de cualquier parte ha buscado siempre. Una vez que se definió el concepto de "lo mío", se buscan los mecanismos para asegurar dicha tenencia; se elabora el concepto de propiedad; se define donde termina lo propio y empieza lo ajeno; y ante una multiplicidad de situaciones semejantes, surge la necesidad de ordenar estos elementos físico-espaciales.

El sistema para conseguir este último propósito, varía de cultura a cultura, y de época a época. Es así que los urbanistas, al sistematizar esta materia, hablan de ciudad radial, con un punto central del cual parten ejes hacia fuera, o bien de ciudad reticular, en la cual existe una red de espacios públicos, con un punto central.

La vida en común determina la necesidad de que la ciudad proporcione ciertos servicios que los individuos del grupo humano no obtendrán, desde el momento en que optan por la vida en común en un espacio determinado, que puede ser desde el acceso a las áreas comunes, en un origen, hasta el sistema de recolección de basura, distribución de agua potable, redes de energía eléctrica, drenaje, telecomunicaciones, seguridad pública y otros elementos denominados genéricamente "servicios públicos".

Ubicando estos elementos desde un punto de vista jurídico, el primer problema consiste en delimitar el concepto de "desarrollo urbano" o "asentamientos humanos". En cuanto al primero, el solo hecho de denominarlo "urbano" parece precisar esta idea, y sin embargo, a poco que se examina, inmediatamente se aprecia que es insuficiente. En primer lugar, el concepto de "urbe" o "ciudad", es escurridizo; aunque existe un sentido común, no se encuentra una medida concreta para definirla; si se define en razón del número de habitantes, encontramos que este parámetro es variable y que en un número determinado, hoy puede ser insuficiente o exagerado en un futuro próximo, en razón de los rápidos cambios que suceden en nuestros días y los desequilibrios de población (desbordado incremento en algunos lugares, V. gr., en la Ciudad de México, o decreciente en otros, como por ejemplo, en ciudades de Estados Unidos o Europa). Si se quiere precisar en razón de los servicios públicos o equipamiento que se proporciona, se observa que estos servicios se tienen en muchos lugares considerados como rurales. Una combinación de varios conceptos es tal vez la más adecuada: urbe o ciudad es "aquel espacio en el cual existe un asentamiento humano permanente, dedicado a actividades diversificadas y especializadas, cuya densidad de población y de construcciones implica o requiere el trazo de vías públicas, así como la existencia y establecimiento de las redes de infraestructura y dotación de equipo urbano."¹

Partiendo de este concepto, y analizando las disposiciones vigentes en esta materia, la conclusión es que el concepto de lo "urbano" es insuficiente". El mismo texto de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, por ejemplo, utiliza la palabra "rural" (artículo 3, fracción III), o lo implica (cuando señala que se consideran espacios dedicados a la conservación los dedicados a las actividades agropecuarias, artículo 21, fracción II). El propio texto señala una serie de actividades que se realizan en todo el territorio, tales como preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente y lograr la distribución equilibrada de la población.

Un poco más afortunada es la expresión utilizada por la Ley Federal en la fracción I del artículo 2: "Asentamientos Humanos", y define diciendo que se entiende por este concepto "la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran". Esta definición se refiere, nuevamente, a la ciudad, a la urbe. Quiere esto decir, que esta materia se aplicará únicamente en las ciudades? y, si es así ¿cómo resolver el problema de competencia federal, estatal y municipal?

Respecto a la primera pregunta, la propia Ley General de Asentamientos Humanos señala su objeto: la fracción I, ya analizada, no es suficiente para abarcar su objeto, en tanto se refiere al concepto de ciudad. Lo mismo puede

¹ Definición incluida en el proyecto de Declaratoria de Zonificación Primaria del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Planificación, 1976.

afirmarse respecto de la fracción II, relativa a los centros de población, por las mismas razones. Por último, la fracción III señala: es objeto de la ley definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios" (artículo 1, fracción III). Es aquí donde encontramos realmente el objeto principal de esta materia, por lo que procede su cuidadoso análisis.

A reserva de definir con posterioridad la autoridad competente en la materia, se establece que el objeto es señalar las atribuciones del Estado en la determinación de provisiones, usos, reservas y destinos, cada uno de estos términos se define en la ley de la siguiente forma: (artículo 37).

Provisiones: Áreas utilizadas para la fundación de un centro de población.

Usos: Fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios

Reservas: Las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población; y

Destinos: Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios.

El primer concepto, se refiere a lo que desde la época colonial se denominaba "fundo legal" de una población o sea, creación de un nuevo centro de población, por cédula real, determinando su ubicación y distribución del espacio en áreas públicas y privadas, así como su utilización.

La tercera, las reservas, se refieren a áreas nuevas, de crecimiento en una población ya establecida; y utilización de esas nuevas áreas urbanas.

El segundo y cuarto elemento (no se percibe explicación respecto al orden seguido por la ley en esta enumeración que no sea simplemente de índole fonética) es exactamente lo mismo, y se refiere a la utilización de las áreas o predios. La distinción entre estos fines públicos o privados es artificial. En realidad no conduce ni a un fin práctico ni lógico y sólo confunde en su aplicación. En efecto, el uso permitido o prohibido por la autoridad competente, que se dé a determinada área es obligatorio para todas las personas físicas o morales, públicas o privadas que habiten el territorio nacional; como lo afirma la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su artículo 9: "El derecho de propiedad, el de posesión, o cualquier otro derecho derivado de la tenencia de predios, serán ejercidos de conformidad con las limitaciones y modalidades previstas en la presente Ley y de acuerdo con los correspondientes destinos, usos y reservas de tierras, aguas y bosques que se expidan."

Uso y destino es el mismo concepto; la utilización de la superficie terrestre por los tenedores de los predios.

Es este el objeto principal de la materia, y cualquier otro está comprendido en él; el uso del predio o área afecta tanto elementos físicos como espaciales: el aire, la luz, el subsuelo, la ecología, cualquier actividad física que el ser

humano efectúe sobre la superficie terrestre afecta no sólo a sí mismo, sino a los demás; se usa un predio con determinado objeto y la forma en que este uso se realice, influye predominantemente sobre el medio ambiente, el "habitat" en el que se desenvuelve. En el sentido en que el uso del suelo afecta a todos los habitantes participa del orden público, ya que todos toman parte en él. Puede afirmarse, entonces, que el objeto de esta materia es *regular y ordenar el uso del suelo*.

Así la afirma la Ley del Desarrollo Urbano, primer dispositivo en nuestro país en esta materia (30 de diciembre de 1975 publicada el 7 de enero de 1976 en el Diario Oficial) en su artículo 1, así como la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, artículo 1, fracción III ya analizada.

Este objeto principal, de *regulación y ordenación del uso del suelo* debe entenderse en el sentido más amplio posible, ya que para lograrlo, será necesario realizar una serie de actividades que están reguladas, en forma parcial cuando menos por otras ramas del Derecho.]

Cierto es que la Ley General de Asentamientos Humanos se dirige principalmente a regular los centros de población, ya que es precisamente en ellos donde el conglomerado humano está formado por un mayor número de personas y donde mayores serán los conflictos. Pero también reconoce que la ordenación y regulación abarcará también reconoce que la ordenación y regulación abarcará también áreas rurales o fuera de centros de población; prueba de ello es que el artículo 3º especifica que dicha ordenación tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural. Por otra parte es difícil pensar en la existencia de un plan nacional, estatal o municipal, previstos en el artículo 4 de dicha Ley, sin imaginar la inclusión de áreas rurales con usos agropecuarios o silvícolas, por ejemplo. La regulación del uso del suelo, pues, es el principal, si no es que el único objeto de esta materia; se ejerce en todo el territorio y no únicamente en los centros urbanos. *Una vez, señalado como se efectuará esa ordenación cuyos términos serán determinados concretamente por el uso que se establezca, se señalarán las medidas administrativas, económicas, políticas, etc., que sean necesarias para llevar a cabo dicho propósito.*

La innovación de esta materia consiste en sistematizar y estructurar un serie de disposiciones, a veces ya comprendidas dentro de la legislación civil o administrativa, e integrar una unidad armónica con aquellos elementos dispersos, añadiendo aspectos no tratados o tratados en forma incompleta. Como antecedentes tenemos, en el Distrito Federal, la Ley de Planificación del Distrito Federal, publicada el 31 de diciembre de 1953, que abrogó a la anterior Ley de Planificación y Zonificación del 12 de junio de 1936, legislación fragmentaria ya que trataba únicamente la vida urbana, que como se ha visto, es insuficiente pues desconoce los problemas de uso rural que tiene el Distrito Federal. El Código Civil recogía ya el principio que ha venido esbozando en estas líneas: el artículo 830 señala que "el propietario de una cosa puede gozar, disponer de ella *con las limitaciones y modalidades* que fijen las leyes;

el artículo 840 indica que "no es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no de otro resultado que causar perjuicios a un tercero; los artículos 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851 y 853, señalan los elementos de las construcciones no podrán perjudicar al vecino; disposiciones contenidas en reglamentos sanitarios y de policía y buen gobierno, relativos al perjuicio que puede ocasionarse con usos de los predios inadecuados, insalubres o peligrosos. Sin embargo, no es sino hasta la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la reforma constitucional del artículo 27, y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos cuando por vez primera se estructura jurídicamente esta materia.

El uso del suelo es una modalidad o limitación de la propiedad. Estos términos, "modalidad" o "limitación" son usados indistintamente. La Constitución General utiliza "modalidades" (artículo 27, tercer párrafo); el Código Civil, señala ambos términos, pero con la conjunción "y" lo cual indica que no podría afirmarse que sean sinónimos; en el mismo sentido, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (artículo 9). La Ley General de Asentamientos Humanos utiliza otra palabra: las "regulaciones" de la propiedad (Capítulo IV).

Modalidad significa, según el diccionario "modo, forma de ser de una cosa"; y limitación "acción de limitar"; en sentido figurado, fin, término.

Los términos no son sinónimos. La modalidad se referiría a las variantes, o manera de manifestarse una cosa, y la limitación, a los linderos de sus respectivas características. En Derecho, por ejemplo se dice que las obligaciones tienen modalidades: términos y condición, y no se piensa que éstos sean "limitaciones" de las obligaciones.

La palabra utilizada en el artículo 27 constitucional es adecuada para describir la manifestación o la forma en que puede presentarse la propiedad; y las diferentes modalidades que puede asumir la propiedad consisten, precisamente, en el uso permitido o prohibido que la autoridad le conceda: habitacional, industrial, comercial, etc.

Las limitaciones, en estricto rigor, se refieren a otra cosa. Si el término connota la idea de linderos o demarcaciones, se referiría al límite, o términos señalados concretamente para el ejercicio del derecho de propiedad. Por ejemplo, es una modalidad el que en determinado predio se autorice únicamente el uso habitacional; pero es una limitación el que la casa que se construya, en ese predio, sólo podrá ocupar el 60% del área total del predio, o las que señalan los artículos 845 y siguientes, del Código Civil ya mencionados.

La diferencia es tenue, sin embargo, y se señala en atención a que el uso del suelo es, estrictamente, la modalidad de la propiedad.

En este punto procede examinar quien puede imponer estas modalidades. La propiedad o la apropiación de la superficie terrestre por las personas, como concepto clásico, se perfilaba por tres características: el derecho de usar, abusar y disponer de la cosa. Sin embargo, esta idea que proviene del derecho romano, no se concebía ni siquiera aún en aquel tiempo en términos tan absolutos como lo supone su enunciación; expresado gráficamente, que el

límite del ejercicio de propiedad es precisamente el punto donde empieza el derecho de propiedad de los demás, es un principio inmemorial.

La superficie del territorio nacional pertenece originalmente a la Nación. Siguiendo al tratadista Tena Ramírez,² que ha dejado sentado este aspecto en forma indiscutible, el Constituyente de Querétaro adoptó la tesis de que la propiedad actual deriva de la que se formó durante la colonia; el derecho de propiedad absoluta del rey pasó con ese mismo carácter a la Nación. La Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares, durante la época colonial.

Este principio tiene aplicación en dos casos principales: al sustraer de la propiedad privada para incorporarlos al dominio directo de la Nación, ciertos bienes, especialmente substancias del subsuelo, y al autorizar la imposición de modalidades a la propiedad. En cuanto al primero, es de alcance ilimitado, no es una limitación al derecho de propiedad, sino que implica su abolición cada vez que se incorporan al dominio directo de la Nación, ciertos bienes. Las modalidades, por el contrario, no pueden hacer negativa la garantía individual de la propiedad.

La Nación es, por tanto, por disposición constitucional, quien puede imponer las modalidades a la propiedad privada que, dicte el interés público. Aunque el texto constitucional substituye la palabra "Nación" por "Estado", "Federación" o "gobierno federal", el cuidadoso análisis del maestro Tena Ramírez en la obra mencionada demuestra que dichos términos no son sinónimos y que lo correcto es afirmar que quien tiene esta atribución es la Nación, representada por el Gobierno Federal. Es por tanto, el Gobierno Federal, representante de la Nación, quien determinará el uso que pueda darse a los predios y construcciones que se encuentren en el territorio nacional. En el sistema federal la jurisdicción federal cubre toda la extensión del territorio; sin embargo, en materia de superficie terrestre, la Nación la transmite a los particulares; constituyendo la propiedad privada y sobre ésta la Nación impondrá las modalidades.

Respondiendo a la segunda pregunta planteada en líneas anteriores, es pertinente señalar que esta no es una materia de competencia exclusivamente federal, sino, concurrente, como lo indica la fracción XXIX-C del artículo 73 de la propia Constitución. La razón es que el área geográfica en el sistema federal es la medida de la jurisdicción en el espacio; los Estados no ejercen un dominio sobre el territorio ubicado dentro de sus límites, pero sí un imperio sobre las personas que lo habitan, y en forma refleja, sobre la propiedad, ya que es ésta una garantía individual de los individuos.

Usualmente, se habla de facultades concurrentes, o coincidentes para significar el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por

² Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa, S. A. p. 179 y sigs.

dos jurisdicciones. Existen pocos casos de facultades concurrentes en nuestra Constitución; Tena Ramírez cita el párrafo final del 117, que especifica que "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados declara desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo". Esta materia, del uso del suelo será, aparentemente el único caso en que la concurrencia sería no de dos jurisdicciones, sino de tres: la federal, la estatal y la municipal. Se trata de una verdadera concurrencia?

La fracción XXIX-C dice que es facultad del Congreso "expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27, de esta Constitución. En debido cumplimiento, fue expedida y publicada el 26 de mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo artículo 8 establece que las tres esferas jurisdiccionales, Federación, Estados, Municipios, deberán, dentro de su respectiva jurisdicción:

I. Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques, sean utilizados conforme a la función que se les haya señalado en los planos respectivos;

II. Elaborar y llevar a cabo los planes de desarrollo urbano, que deberán prever las acciones e inversiones públicas necesarias,

III. Realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano.

IV. Regular el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda popular, lo que podrá realizarse mediante leyes o disposiciones administrativas conducentes, y

V. En general, proveer a la exacta observación de la planeación urbana.

La lectura del precepto es clara: los tres ámbitos deberán realizar exactamente las mismas actividades. Para realizarlo, se prevé el siguiente procedimiento: obligación de las Legislaturas Locales de expedir leyes de desarrollo urbano que prevean la existencia de planes de desarrollo. Los planes serán elaborados en forma conjunta y coordinada y su aprobación será, también, realizada en forma conjunta y coordinada; lo anterior, además, reforzado con el precepto constitucional que señala en el artículo 115 que los Estados y Municipios expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

De esta forma la estructura jurídica es completa: el marco jurídico en materia de uso del suelo se integra de la siguiente forma, insistiendo en que esta reglamentación actúa en forma concurrente:

ÁMBITO FEDERAL

Ley General de Asentamientos Humanos.
Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

ÁMBITO ESTATAL

Leyes de Desarrollo Urbano.

Reglamentos derivados de dichas leyes.

Decretos sobre fundación de centros de población.

Planes estatales.

Disposiciones relativas al régimen aplicable a los procedimientos para expedición de decretos y otras resoluciones administrativas (declaratorias) relativas a la ordenación del desarrollo urbano.

Declaratorias de conurbación.

Disposiciones relativas a las autoridades responsables, sistema de control y vigilancia.

ÁMBITO MUNICIPAL

Participación conjunta en todas las actividades anteriores, en los términos de las leyes estatales que al efecto se expidan.

Disposiciones municipales relativas a la ejecución y cumplimiento de las normas aplicables al uso del suelo.

Obviamente, toda esta reglamentación debe ser congruente y consistentemente acorde: el Plan Municipal deberá concordar con el Plan Estatal, y éste a su vez con el Plan Federal; el espacio geográfico que comprenden desde luego, es distinto, sin embargo, el grado de profundidad de los asuntos que tratan no es el mismo; pero básicamente la materia es la misma.

Todo este aparato legislativo, que significa la expedición de una ley federal, 32 leyes locales, un plan nacional, 32 planes estatales, un plan para el Distrito Federal, y tantos planes municipales como municipios tenga el país; más las declaratorias de usos y destinos de centros de población de reservas de provisiones, planes parciales, etc., nos ilustra sobre la amplitud de esta materia, que, iniciada como ya se dijo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1975, ha alcanzado, en materia de desarrollo urbano, valga la redundancia, un desarrollo extraordinario.

¿A quiénes van dirigidas este mundo de disposiciones? Atendiendo a la clasificación de normas en sustantivas y adjetivas, nos encontramos con el siguiente esquema:

SUSTANTIVAS: Normas relativas al uso del suelo.

ADJETIVAS: A) Procedimientos de elaboración de normas, e instrumentación de procedimientos administrativos, B) Procedimientos que deberán seguir las personas a las que afecten las normas sobre uso del suelo.

Como es necesario, en primer lugar, instrumentar toda esta materia, el primer obligado es, precisamente la autoridad legislativa, en cuanto tendrá que expedir las normas generales conforme a las cuales la administración a su vez, expedirá los planes, decretos, declaratorios y otras resoluciones administrativas.

Una vez realizado ésto, las disposiciones obligan a cualquier persona que detente una superficie terrestre: esto significa que obliga tanto a personas físicas como morales públicas o privadas. Esta última afirmación es importante. Se ha destacado por los especialistas en planeación y uso del suelo que, en ocasiones las personas públicas no cumplen con estas disposiciones, con el consiguiente perjuicio de la comunidad, que no existe coordinación entre ellas en la ejecución de obras y a veces, por ejemplo, se rompe el pavimento donde ayer se había colocado la carpeta asfáltica. En el momento en que se completan las normas en esta materia, su observancia será tal vez, más fácil, pues se conocerá con detalle cuál es el camino a seguir.

Al examinar todo este conjunto normativo, y en relación con las personas a quienes obliga, surge inmediatamente la siguiente reflexión: formalmente todas estas disposiciones son normas jurídicas, expedidas por autoridades competentes, dentro del ámbito de sus atribuciones. Sin embargo, desde el punto de vista material, puede afirmarse que tengan un contenido realmente normativo? y, si no es así, ¿obligan realmente?, o expresado en otros términos, ¿hasta qué punto estas normas afectan a los gobernados?

Como punto de partida, recojamos los conceptos desarrollados por Eduardo García Máynez,³ respecto a la diferencia entre normas técnicas y normas jurídicas: la estructura de la norma jurídica es la siguiente: "si A es, debe ser B". En otras palabras, si una persona se coloca en el supuesto de la norma, debe observar determinada conducta; a diferencia de la norma técnica que señala que "si A es, tiene que ser B"; o sea, producida determinada causa, se siguen necesariamente determinados efectos.

Los instrumentos normativos sobre uso del suelo contienen, sin duda, un gran número de normas, de naturaleza técnica, económica y hasta filosófica, a las que difícilmente podría señalárseles el carácter de jurídicas.

Para demostrarlo, se analizan a continuación algunos aspectos de cada uno de los instrumentos normativos.

La Ley Federal contiene, por ejemplo, en su artículo 3º en once fracciones, a qué "tenderá" la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, señalando entre otros, el aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equilibrada de la riqueza o el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Sin duda, el objeto de toda ley es, tratar de lograr el bien común, pero el incluirlo en una ley no significa automáticamente que se conseguirá, ni mucho menos, obliga a nadie. Cuando mucho, podría afirmarse que son objetivos a lograr y, esto, definitivamente, no es de naturaleza normativa.

Lo mismo puede afirmarse respecto de los estudios que deben contener los planes de desarrollo urbano mencionados, por ejemplo, en el artículo 16 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal. Su inclusión puede servir como sustentación o motivación de un acto ministrativo, pero incluir una norma técnica como un estudio económico o ambiental en una norma jurídica

³ Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México.

no la convierte en obligatoria, no afecta en nada el mundo del deber ser.

En algunos reglamentos derivados de la ley encontramos normas técnicas, que, aun cuando tengan este carácter sí obligan a quien se encuentre en el supuesto de la norma; por ejemplo: gran número de las contenidas en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal expedido el 19 de noviembre de 1976, o el Reglamento de zonificación para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial el 25 de noviembre de 1976. ¿Por qué se señalará en las declaratorias previstas en este último, un número y no otro como porcentaje mínimo del área total del predio libre de hechos? La razón se explica si se acepta, como se ha pretendido demostrar en este ensayo, que el objeto de esta materia es el ordenamiento del desarrollo urbano a través del control del uso del suelo, y ésta es una modalidad de la propiedad.

Razones técnicas tendrá la autoridad para señalar determinadas alturas o porcentajes, pero una vez tomada la decisión, obliga al afectado *porque está relacionado íntimamente con el uso del suelo.*

En los planes de desarrollo, el problema de la normatividad se agrava. Todos los planes, desde el federal hasta los municipios y planes parciales de las delegaciones del Distrito Federal, recientemente expedidos, tienen la siguiente estructura:

I. Nivel normativo (diagnóstico y pronóstico, objetos y políticas de desarrollo); II. Nivel estratégico (elementos integrantes de la estrategia, conformación de zonas urbanas y usos y destinos, etapas de desarrollo); III. Responsabilidad sectorial, y IV. Nivel instrumental.

La estructura similar para todos los planes es un acierto de la autoridad administrativa, facilita la integración e interpretación; pero en lo que respecta al tema en estudio, afirmamos sin lugar a dudas es que los apartados I a III mencionados no tienen carácter normativo, es un programa de actividades, con contenido técnico que servirá de punto de partida a la autoridad para tomar, determinadas decisiones.

En el punto IV, referente a nivel instrumental, se vislumbra, ahora sí, cuales serán los actos jurídicos, de contenido normativo que se expedirán: declaratorias, decretos, imposición de modalidades a los tenedores de los predios, sanciones, disposiciones fiscales, expedición de reglamentos, etc. La enumeración es larga y no se expide todavía.

Este hecho nos indica otro aspecto interesante; hasta este momento toda la legislación es lo que se denomina "ley marco"; es simplemente, una serie de disposiciones primarias, principios generales, distribución de competencias que servirán de base a otras, que denominaremos "secundarias" que concretarán todos estos elementos y que finalmente conducirán jurídicamente al objetivo buscado: la ordenación del uso del suelo. En el momento y sólo entonces, en que al gobernado le obligue una norma que señale que su predio sólo podrá ser usado en determinada forma, y no otra, y que las decisiones administrativas o legislativas que lo obliguen estén correctas y razonablemente apoyadas en todas esas normas técnicas se logrará este propósito: ordenar y regular el uso del suelo.

EDUCACIÓN, LIBERTAD Y DERECHO

DR. JOSÉ LUIS SOBERANES F. Y
LIC. JAIME GUTIÉRREZ DE LA PEZA

SUMARIO: 1. *Introducción*, 2. *Educación y política*, 3. *Educación y derecho internacional*, 4. *Educación y derecho comparado*, 5. *Educación y derecho constitucional*, 6. *Conclusión*.

1. *Introducción*

El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda la educación que se imparta en nuestro país, tanto por establecimientos públicos como particulares, debe ser laica.

Ello ha ocasionado multitud de críticas, al considerar que, tratándose de menores, a los que ejerzan la patria potestad corresponde el determinar la orientación de su educación y, tratándose de mayores de edad, a ellos mismos.

Esa crítica se ha agravado más cuando se han establecido libros de texto obligatorios, particularmente cuando, bajo la administración de Echeverría, en los mismos se ha incluido una clara tendencia socialista. Nuevamente se ha argumentado el derecho de los padres y los educandos, en contra de la facultad del Estado a determinar esa cuestión.

Finalmente, se ha considerado que la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada el 30 de diciembre de 1980 y que entró en vigor el 1º de enero siguiente, ha obstaculizado las posibilidades que se otorguen donativos a escuelas particulares, mientras que los apoya cuando se dirigen a instituciones oficiales, representa un atentado a la libertad de educación, pues tiende a cerrar el espectro de ofertas educacionales hacia un estatismo.

Cuestiones ciertamente arduas y de gran fondo político, muy difícil de solucionar en nuestra patria. Por ello, queremos propiciar, de forma más o menos coherente, algunas ideas al respecto, desde 4 puntos de vista: político, internacional, comparado y constitucional, en base de los cuales fundamentar nuestra opinión al respecto, que finalmente será en favor de la democracia en la educación y en contra del totalitarismo.

2. *Educación y política*

El distinguido pensador alemán contemporáneo Franz Hengsbach,¹ para tratar el tema de la libertad de enseñanza señala que hay que distinguir entre

¹ "Unterrichtsfreiheit und das Recht auf Erziehung. Demokratischer Staat und Erziehung", *Persona y Derecho*, Pamplona, España, núm. 6, 1979, pp. 57-107.

libertad en sentido subjetivo y libertad en sentido intersubjetivo, integrándose la primera con la libertad de obrar, la moral y la de la voluntad, sin las cuales se vuelven absurdas la recompensa, la pena, la culpa y la educación; mientras que la libertad en sentido intersubjetivo, que supone la anterior, comprende a todas aquellas libertades políticas que cuenta el individuo en sociedad, de tal forma que el derecho del Estado no resulta ser otra cosa más que la ordenación de la libertad social.

Por otro lado el mismo autor apunta que el problema de la educación, entendido como la ayuda que se presta a los niños y a los jóvenes para que puedan determinar su papel en la vida y hacerse dueños de su propio existir, es un fenómeno fundamental e indispensable al hombre, mismo que no constituye solamente en dar información. Finalmente, la educación no puede darse en forma axiológicamente neutra, ya que no existe una educación que se desarrolle en el vacío.

No obstante ello, actualmente existe una tendencia por parte de los gobiernos a interferir en la educación, puesto que ésta puede volverse un instrumento político, lo que no es otra cosa más que una forma sutil de dictadura.

Para ese autor alemán, el Estado debe conciliar los diversos intereses de sus ciudadanos, protegiendo la libertad de conciencia, exigir unos mínimos de conocimientos, procurar para todos las mismas oportunidades de educación y libre promoción de centros. Una "libertad" administradas por el Estado no es libertad, pues se produce una perturbación sistemática por medio de instrucciones oficiales y libros de texto autorizados. Sin embargo no hay que dejar de diferenciar la escuela obligatoria de la obligación de escolaridad. En síntesis, el Estado pervierte su función, cuando en vez de auxiliar a sus ciudadanos, les pone obstáculos en el desarrollo de su personalidad.

Concluye que, puesto que en la actualidad los niños están cada vez más expuestos a influencia de agentes extrafamiliares, con detrimento de la autoridad paterna y su misión educativa, hay que reconocer a los padres el derecho-deber de educar a sus hijos conforme a sus convicciones, así como el derecho a elegir las instituciones extrafamiliares que intervienen en su formación y preparación.

A pesar de que estas ideas nos parecen tan obvias, parece ser que en la actualidad muchos políticos no las comparten; al respecto apunta el profesor español Rafael Gómez Pérez que si bien es cierto que la libertad de enseñanza actualidad muchos políticos no las comparten; al respecto apunta el profesor español Rafael Gómez Pérez que si bien es cierto que la libertad de enseñanza no es más que una forma particular de la libertad general del hombre, en la práctica, quienes miran con suspicacia las demás libertades, defienden la libertad de enseñanza; mientras que, quienes defienden arduosamente las demás libertades, miran con suspicacia la libertad de enseñanza.²

Parece ser que en la actualidad coexisten dos puntos de vista respecto a la

² "Las contradicciones de la libertad de enseñanza", *Persona y Derecho*, Pamplona, España, núm. 6, 1979, pp. 121-139.

actividad política: por un lado los individuos pidiendo "tanto libertad como sea posible" y por otra el Estado reclamando "tanta organización como sea posible"; de tal suerte que en la práctica habrá que buscar el punto medio entre ambos: partiendo de unas exigencias mínimas, reconocer el pluralismo.

Dentro de este orden de ideas, y refiriéndolas a la cuestión educativa, habría que estar por una variada gama de ofertas educativas, impidiendo el monopolio estatal de la enseñanza. Sin embargo, esa concepción se defiende casi con vergüenza porque se ha considerado que lo no-estatal es un negocio, aunque en realidad es más barata que la estatal ya que no dispone de los formidables medios del erario público; se le ataca también de clasista, siendo que la solución está en otorgar los medios a quienes no los tienen para que puedan elegir entre una escuela pública y una particular; también señala Gómez Pérez que generalmente las escuelas particulares tienen mayor calidad en su enseñanza que las oficiales.

Los prejuicios contra la escuela particular dice el mismo autor, tienen un doble origen: uno radical-liberal del siglo XIX y otro socialista de este siglo. El primero entra en contradicción consigo mismo, pues al negar el pluralismo en la enseñanza y al aceptar sólo una forma de tal (laica) cae en un dogmatismo *sui generis* contrario a cualquier régimen de libertad individual; por ello vemos que el socialismo hereda esa idea tranquilamente. A mayor abundamiento, ahora que el Estado es intervencionista, lo que permite que se pueda justificar más fácilmente que el Estado controle la cultura y la educación.

Lo que resulta incuestionable es que una sociedad que adopta la democracia como forma de gobierno, tiene que aceptar la libertad de enseñanza. ¿Cómo se puede negar el derecho a un grupo de padres o profesores para crear un centro escolar? En otro sentido, por ejemplo, en el pensamiento de un marxista como Gramsci, la conquista de las instituciones tiene un objetivo prioritario: la escuela, ya que en ella se dan cita los "trabajadores de la cultura" y porque ahí se encuentran los mecanismos naturales de influencia sobre las nuevas generaciones.

Por ejemplo, en Bélgica, hasta después de casi un siglo de discusión, los socialistas belgas accedieron a suscribir el *Pacto Escolar* de 1958, en el que se reconoce el derecho de los padres a determinar la educación que deberían recibir sus hijos, haciéndolo además posible mediante apoyo económico. Por otro lado, un documento firmado por el Colegio de Doctores y Licenciados de Filosofía y Letras de Madrid, fechado en 1976, con el título de *Una alternativa para la enseñanza* (hecho por la Junta de Gobierno de dicha asociación, la cual está integrada por militantes del Partido Socialista) afirmaban que la educación en todos sus niveles debe atenerse a pautas racionales y científicas, prescindiendo de criterios extracientíficos y sectarios que todavía perduran. También la Federación española de Trabajadores de la Enseñanza, integrado al mismo Partido Socialista, en su congreso de mayo de 1976, se dijo que la enseñanza debe ser laica. De tal suerte que hacen suya esta vieja aspiración liberal, como antes apuntábamos.³

³ *Cfr.*, Riestra, José Antonio, "La escuela neutra", *Persona y Derecho*, Pamplona, España, núm. 6, 1979, pp. 141-161.

Actualmente en los países socialistas es inconcebible hablar de libertad en la educación, pues no existen más escuelas que las sostenidas y orientadas por el Estado, así como, en los países de régimen de economía de mercado, los partidos marxistas abogan por el establecimiento de escuelas estatales únicas y laicas.⁴

Esta incongruencia está muy bien explicada por el distinguido maestro mexicano Rafael Preciado Hernández,⁵ cuando dice que desde mediados del siglo pasado se han planteado dos posturas respecto al derecho de educar a la niñez, una propugnando porque sea un derecho exclusivo del Estado y otros reconociéndoselo a los padres de familia. La primera tesis es de origen liberal, la cual no ve al niño, sino al futuro ciudadano y su libertad de pensamiento, por lo que cree indispensable defenderlo de los atentados que sus padres puedan perpetrarles contra esa libertad, lo que conduce a la llamada escuela neutra o laica. Posteriormente las corrientes totalitarias consideran que los individuos no son dueños de sí mismos, por lo que corresponde al Estado lo relativo a su educación, el que a su vez puede confiar tal misión a los padres de familia, en calidad de sus delegados. Como vemos coinciden en este punto individualistas y totalitarios.

La falsedad de ambas posturas —liberalismo y totalitarismo— se comprueba analizando la naturaleza y fines del Estado, de la familia y de la educación misma. Las dos guerras mundiales demuestran los resultados de querer situar el fundamento último del derecho y del Estado en una voluntad que esté al margen de cualquier principio ético, es más, de la naturaleza misma del hombre y de la sociedad. En efecto, señala Preciado Hernández, cuando el gobernante desconoce los principios racionales del pluralismo y la acción subsidiaria del Estado, con relación a organizaciones intermedias, se cae en una tiranía totalizadora que esclaviza al hombre. Por otro lado, la ciencia de la pedagogía demuestra que cualquier sistema educativo descansa sobre una ideología y que no se puede dar ninguno de ellos sin una concepción de la naturaleza. La verdadera libertad de enseñanza es incompatible con la escuela neutra o laica, ya que este tipo de enseñanza supone también una concepción del hombre; por lo que, el Estado no tiene derecho a imponerla. Además, el monopolio estatal de la educación es un atentado a la libertad y un abuso del poder.

La libertad de enseñanza es concebida por el mismo autor, no como el imponer la tabla rasa de la instrucción laica, sino en respetar y garantizar el derecho por parte de los padres a determinar el tipo de educación. El Estado puede señalar mínimos de enseñanza obligatoria, establecer y sostener instituciones de enseñanza superior y reglamentar, con tal de no imponer, métodos de enseñanza. Igualmente obligar a una educación cívica.

Hablar de defender a los hijos contra sus padres es hacer de una excepción a la regla y en algunos casos monstruosa.

⁴ Orlandis, José, "El derecho a la libertad escolar", *Persona y Derecho*, Pamplona, España, núm. 6, 1979, pp. 109-119.

⁵ "Democracia y educación", *Ensayos filosóficos, jurídicos y políticos*, México, Jus, 1977, pp. 181-189.

A lo que podemos agregar lo apuntado por el profesor José Orlandis, cuando dice que el régimen de escuela estatal única no es compatible con una sociedad democrática que pretenda vivir con libertades públicas, pues es precisamente el modelo propio de los países totalitarios. El pluralismo político requiere de un pluralismo escolar, en donde los padres pueden escoger la clase de escuela que prefieran para sus hijos. Aunque se ha afirmado que tal situación produce un clasismo o división entre la juventud, la práctica de los países que lo llevan, demuestra todo lo contrario.⁶

El laicismo no es neutral, repetimos, implica una postura ideológica concreta, que conduce, en el mejor de los casos, el agnosticismo o al naturalismo; por ello el Estado debe garantizar a sus ciudadanos una educación conforme a sus creencias. De existir contradicción entre la educación familiar y la escuela, produce serios trastornos psíquicos, pues escinde la personalidad del joven, toda toda vez que la educación debe ser un proceso integral.

Hengsbach concluye que a toda persona de mentalidad auténticamente liberal debe parecer obvia que es a los padres a quienes incumbe, con preferencia, la misión y el derecho inalienables de educar a sus hijos y elegirles escuela. Igualmente concluye, junto con el pedagogo Wasserzicher, habiendo pasado ambos la experiencia del régimen hitleriano, que el monopolio estatal de la enseñanza es una "dictadura de la pedagogía por decreto" y califica a tal escuela de "órgano ejecutivo del Estado", "campo de experimentación políticamente impune" y de "eficacísimo recinto de manipulación". Solamente un Estado proclive al totalitarismo puede arrogarse el derecho a decidir sobre la hechura espiritual de sus ciudadanos, sobre sus modos de sentir y pensar, sus conocimientos y sus convicciones.⁷

Aunque formalmente se reconozca tal derecho fundamental, puede haber una discriminación práctica a través del apoyo financiero. Para el doctor Orlandis, las escuelas particulares deben gozar de subvenciones del presupuesto público, para hacer efectivo tal derecho; si el dinero público proviene de los contribuyentes y con el mismo sólo se pagan escuelas estatales, el contribuyente que manda a sus hijos a una particular, tiene que pagar doble, de tal forma que estas últimas se vuelven escuelas de ricos.⁸ En fin, el autor propone sacar el problema escolar del palenque de las luchas políticas, dándole un tratamiento racional, no pasional, fundado en la equidad y la justicia.

Por último haremos mención que para no caer en el estatismo, Gómez Pérez exige todas estas condiciones a la institución de educación oficial: Gestión democrática del personal de la escuela, participación en la misma de los padres de familia y los propios educandos; integración de la enseñanza en el sistema de planificación y control democrático; libertad y pluralismo ideológico en su funcionamiento. Pero deben concurrir todas ellas, porque de lo

⁶ *Loc. cit.*

⁷ *Loc. cit.*

⁸ *Loc. cit.*

contrario se podría caer en excesos que son funestos, como sería el control por parte de los sindicatos educativos, de tendencia ideológica muy definida, los que procurarían desechar el pluralismo y en consecuencia llevarla a una educación anticientífica.

3. Educación y derecho internacional

A) Durante la Novena Conferencia Interamericana celebrada del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948 en la ciudad de Bogotá se propuso una *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, la cual se aprobó el 2 de mayo de 1948.

Ahí se afirma que los derechos humanos no tienen su origen en el derecho positivo, ni que el hombre sea el titular de ellos por su inserción en un grupo social, antes bien, tienen su fundamento en el mismo ser del hombre; por ello alude al adjetivo esencial refiriéndose a los derechos del hombre y a la expresión atributos de la persona humana en el preámbulo de la Declaración.

Esta declaración establece, en cuanto al derecho a la educación en el artículo 12, que:

Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

B) La Organización de las Naciones Unidas reunida en Asamblea General el 10 de diciembre de 1948 proclamó la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

Esta declaración establece que el reconocimiento de los derechos humanos es la base y fundamento para la libertad, la justicia y la paz y que estos derechos son aquellos inherentes a la misma naturaleza del hombre.

Se definen los derechos humanos como aquellos derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados, y cuando el hombre es privado de estos derechos fundamentales deja de vivir como ser humano.

Por tanto estos derechos tienen una existencia previa a la ley positiva, la función del ordenamiento jurídico es sólo de reconocimiento como lo hacen muchas constituciones actuales. Es más, los derechos humanos existen y los

posee el hombre independientemente de que se reconozcan o no por el derecho.

El propósito de la Organización de las Naciones Unidas ha sido, mediante esta Declaración, terminar con la incongruencia existente entre lo que se declara y lo que realmente se vive en relación con los derechos humanos, por eso la declaración habla de asegurar el respeto universal y efectivo.

Con relación al derecho a la educación, como derecho humano que es, lo reconoce en el artículo 26 que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las naciones unidas para el mantenimiento de la paz.

Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

C) El Protocolo número uno, que adiciona el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, fue aprobado por los miembros del Consejo de Europa el 20 de mayo de 1952 y entró en vigor hasta el 18 de mayo de 1954.

Este protocolo tiende a tomar medidas adecuadas para asegurar la garantía colectiva de derechos y libertades distintas de las que ya figuraban en el *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* que se firmó en la ciudad de Roma el 4 de noviembre de 1950.

Este Protocolo se refiere al papel que juega el Estado en materia de educación y en su artículo 2º establece:

A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.

D) El fin perseguido por la Organización de las Naciones Unidas al proclamar la Declaración de los Derechos del Niño el 20 de noviembre de 1959, fue la de adaptar al niño la Declaración Universal de los Derechos Humanos, para reconocerle los derechos proclamados en ésta. Por lo anterior, la interpretación de esta Declaración ha de hacerse a la luz de la Declaración Uni-

versal de los Derechos Humanos, reconociendo al niño como sujeto de los derechos humanos en ella consignados.

Esta declaración en cuanto al derecho a la educación establece en su principio número 7 lo siguiente:

El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil a la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.

El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

4. Educación y derecho comparado

A) La República Federal de Alemania, en su Ley Fundamental dada en Bonn el 23 de mayo de 1949, en el apartado que trata de los derechos fundamentales, establece:

Artículo 6:

- 1) El matrimonio y la familia están bajo la protección particular del ordenamiento estatal.
- 2) El cuidado y la educación de los hijos son derecho natural de los padres y constituyen una obligación que incumbe primordialmente a ellos. La colectividad pública vela por su cumplimiento.
- 3) Contra la voluntad de los encargados de su educación los niños sólo podrán ser separados de la familia en virtud de una ley, si los encargados de la educación no cumplen con su deber o si, por otros motivos, los niños corren peligro de desamparo.
- 4) Cualquier madre tiene derecho a la protección y a la asistencia de la colectividad.
- 5) La legislación creará para los hijos ilegítimos las mismas condiciones de desarrollo físico y espiritual y de posición social que para los hijos legítimos.

B) La Constitución de la República Popular de Bulgaria de 18 de mayo de 1971, dentro del capítulo II que se refiere a los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos establece:

Artículo 38:

- 1) El matrimonio y la familia están bajo la protección del Estado.
- 2) El matrimonio civil es el único legal.
- 3) Los cónyuges tienen iguales derechos y deberes en el matrimonio y en la familia. Los padres tienen el derecho y la obligación de contribuir a la crianza de sus hijos y a su educación comunista.
- 4) Los hijos extramatrimoniales gozan de los mismos derechos que los nacidos en el matrimonio.

Artículo 39:

- 1) La educación de la juventud en el espíritu comunista es deber de toda la sociedad.
- 2) La familia, la escuela, los órganos estatales y las organizaciones sociales dedican particular atención al desarrollo intelectual, moral, estético cultural y físico de la juventud, a su educación laboral e instrucción política.
- 3) La juventud disfruta de particular protección.

A diferencia de la Ley de Bonn, esta Constitución por tratarse de un Estado totalitario, donde se limita la libertad del hombre y se coartan sus derechos fundamentales, resulta coherente que se establezca que la educación debe ser comunista, restringiendo la libertad y el derecho de los padres de educar a sus hijos de acuerdo a sus propias convicciones.

C) Tócanos ahora analizar lo que, respecto al derecho a la educación, establece la Constitución de Brasil, que en sus artículos 166 y 167 establece:

Artículo 166:

La educación es derecho de todos y será impartida en el hogar y en la escuela. Debe inspirarse en los principios de libertad y en los ideales de solidaridad humana.

Artículo 167:

La enseñanza de las diferentes ramas será impartida por los poderes públicos y es libre para la iniciativa privada, con tal que se respeten las leyes que la rigen.

D) La República de Cuba, a través de su Constitución, habla del derecho a la educación en los siguientes términos:

Artículo 34:

El Estado protege la familia, la maternidad y el matrimonio.

Artículo 35:

El matrimonio es la unión voluntariamente concertada de un hombre y una mujer con aptitud legal para ello, a fin de hacer vida en común. Descansa en la igualdad absoluta de derechos y deberes de los cónyuges, los que deben atender al mantenimiento del hogar y a la formación integral de los hijos, mediante el esfuerzo común, de modo que éste resulte compatible con el desarrollo de las actividades sociales de ambos...

Artículo 37:

Los padres tienen el deber de dar alimentos a sus hijos y asistirlos en la defensa de sus legítimos intereses y en la realización de sus justas aspiraciones; así como el de contribuir activamente a su educación y formación integral como ciudadanos útiles y preparados para la vida en la sociedad socialista.

Los hijos, a su vez, están obligados a respetar y ayudar a sus padres.

Artículo 38:

El Estado orienta, fomenta y promueve la educación, la cultura y las ciencias en todas sus manifestaciones.

En su política educativa y cultural se atiende a los postulados siguientes:

- a) Fundamenta su política educacional y cultural en la concepción científica del mundo, establecida y desarrollada por el marxismo-leninismo;
- b) La enseñanza es función del Estado. En consecuencia, los centros docentes son estatales. El cumplimiento de la función educativa constituye una tarea en la que participa la sociedad y en la relación más estrecha del estudio con la vida, el trabajo y la producción.
- c) Promover la formación comunista de las nuevas generaciones y la preparación de los niños, jóvenes y adultos para la vida social. Para realizar este principio se combinan la educación general y las especializadas de carácter científico, técnico o artístico, con el trabajo, el deporte y la participación en actividades políticas, sociales y de preparación militar...

Artículo 39:

La educación de la niñez y la juventud en el espíritu comunista es deber de toda la sociedad...

La Constitución de la República de Cuba, en las disposiciones relativas a la educación, establece como un deber de los padres el participar activamente en la educación de sus hijos, pero de ninguna manera reconoce este deber como fundamento de un derecho, sino que debe ser siempre inspirada en los postulados establecidos por el Estado, o sea los desarrollados por el marxismo-leninismo, capacitando a los hijos para vivir en una sociedad socialista.

E) El 17 de enero de 1975 entró en vigor una nueva Constitución de la *República Popular de China*. En ella, al establecer sus principios generales, en su artículo 11 dispone:

Artículo 11:

Los organismos y trabajadores estatales deben estudiar a conciencia el marxismo-leninismo, el pensamiento de Mao Tse Tung, colocarse firmemente al mando de la política proletaria, combatir el burocratismo, mantener estrechos vínculos con las masas y servir de todo corazón al pueblo.

Los cuadros a todos los niveles deben participar en el trabajo colectivo de producción. Todo organismo estatal debe atenerse al principio de estructura simple y eficaz. Su cuerpo dirigente debe ser una triple integración de cuadros de edad avanzada, de edad media y jóvenes.

Dentro de este orden de ideas no nos extraña que en la República Popular China nieguen a los padres y a los educandos la libertad en la educación imponiéndoles imperativamente la orientación marxista-leninista.

F) El artículo 27 de la *Constitución Española* de 31 de octubre de 1978 dentro del capítulo segundo, que se refiere a los derechos y libertades de los españoles, establece:

Artículo 27:

- 1) Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
- 2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
- 3) Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- 4) La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
- 5) Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

- 6) Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
- 7) Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
- 8) Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
- 9) Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
- 10) Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca.

El artículo transcrito de la Constitución Española, consagra como un derecho del ciudadano español, el de la educación, así como el derecho de los padres para que sus hijos reciban la educación de acuerdo a sus propias convicciones; derechos éstos, que deberán garantizar los poderes públicos, y que tienen como objeto el desarrollo de la personalidad humana y el respeto de los principios democráticos de convivencia así como a los derechos y libertades fundamentales.

G) El artículo 96 de la Constitución de la *República de Guatemala* establece que:

La familia es fuente de la educación, y los padres tienen derecho a escoger la que ha de darse a sus hijos menores. Se declara de utilidad y necesidad pública la función y mantenimiento de establecimientos de enseñanza y centros culturales, oficiales y particulares, así como la dignificación económica, social y cultural del magisterio. La formación de maestros de educación es función preferente del Estado.

Es claro este precepto, al consagrar el derecho de la educación, del educando como del que debe decidir sobre la orientación de la misma. Así también, establece la obligación del Estado de velar porque existan locales y maestros preparados que impartan la instrucción buscando el pleno desarrollo de la personalidad humana.

H) La Constitución de la *República Italiana* de 27 de diciembre de 1947, en su artículo 30, que se encuentra ubicado dentro del capítulo de derechos y deberes de los ciudadanos, del título de relaciones ético-sociales, dice:

Los padres tienen el deber y el derecho de mantener, instruir y educar a sus hijos aunque hayan nacido fuera del matrimonio. En caso de incapacidad de los padres, la ley provee al cumplimiento de estos cometidos.

La ley asegura a los hijos nacidos fuera del matrimonio la tutela jurídica y social compatible con los derechos de los miembros de la familia legítima.

La ley dicta normas y límites para averiguar la paternidad.

I) La Constitución de la *República Portuguesa* de 2 de abril de 1976, dentro del apartado de principios fundamentales del título II, que se refiere a los Derechos, libertades y garantías, se encuentra el artículo 36, que habla de la familia, matrimonio y la filiación cuando establece:

Artículo 36:

- 1) Todos tendrán derecho a constituir una familia y a contraer matrimonio en condiciones de igualdad plena.
- 2) La ley regulará los requisitos y los efectos del matrimonio y de su disolución, por muerte o divorcio, independientemente de la forma de celebración.
- 3) Los cónyuges tendrán los mismos derechos y deberes en cuanto a la capacidad civil y política, y el mantenimiento y educación de los hijos.
- 4) Los hijos nacidos fuera de matrimonio no podrán por este hecho ser objeto de discriminación alguna y no podrán la ley ni las dependencias oficiales utilizar designaciones discriminatorias en materia de filiación.
- 5) Los padres tienen el derecho y el deber de educar a sus hijos.
- 6) Los hijos no podrán ser separados de los padres, salvo cuando éstos no cumplan sus deberes fundamentales con ellos y siempre en virtud de auto judicial.

El artículo transcrito, como la mayoría de las Constituciones de países de régimen democrático que hemos analizado, consagran el derecho de los padres a determinar el contenido ideológico de la educación de sus hijos, como un derecho fundamental y como garantía constitucional, así como el derecho de los hijos a ser educados por sus padres.

4. Educación y derecho constitucional

A) En la sesión del 11 de agosto de 1856 del Congreso Constituyente de 1856-1857, tomó la palabra para fundar la libertad de enseñanza, don Manuel Fernando Soto quien dijo:

La libertad de la enseñanza está íntimamente ligada con el problema social, que debe ser el fin del legislador.

El hombre vive en sociedad para perfeccionarse, y la perfección se consigue por el desarrollo de la inteligencia, por el desarrollo de la moralidad y por el desarrollo del bienestar material. He aquí, señores el triple objeto del problema social. Cuando la comisión ha colocado el principio de la libertad para la enseñanza entre los derechos del hombre, ha hecho muy bien, porque la libertad de la enseñanza entraña, entre sí, los derechos de la juventud estu-

diosa, derechos de los padres de familia, los derechos de los pueblos a la civilización. En materia de enseñanza, los intereses del individuo, de la familia, del Estado y de la humanidad son solidarios.

Al padre de familia, o a sus delegados, le corresponde primitivamente educar a los hijos, porque él es el jefe de la asociación más íntima que existe en el Estado.

Si la familia no puede desempeñar este derecho, le corresponde a la municipalidad, porque la municipalidad debe suplir su impotencia, y ayudarla, cuando sea necesario, a cumplir con sus deberes sociales. Cuando ni la familia, ni la municipalidad pueden proporcionar la educación, este derecho le corresponde al Estado, porque el Estado no es más que la suma de las fuerzas individuales, y todas ellas deben contribuir al perfeccionamiento de sus miembros.

La enseñanza es una atribución del padre de familia o de sus delegados, porque él se interesa más que nadie en el adelanto de sus hijos. El pacto que hace con el maestro es un pacto verdaderamente privado; el padre le delega su facultad y le paga, y por eso sólo él tiene el derecho de vigilar sus actos.

Nosotros no podemos subordinar de una manera absoluta, los derechos de los padres de familia, a los derechos del Estado, ni aun bajo el pretexto de vigilar sobre la moral, porque para nosotros el hogar doméstico debe ser un santuario.

En este artículo no se trata de saber a quién corresponde la elección de autores de asignaturas, porque siendo los estados libres y soberanos, a sus respectivos gobiernos les toca determinar qué personas deben hacer dicha elección. Tampoco se trata de saber qué profesiones necesitan título para su ejercicio y cuáles no; ésta será materia de una ley orgánica.⁹

El señor Balcárcel tomó la palabra declarando que ni por sistema ni por educación es partidario del monopolio de la enseñanza ni de las trabas a la instrucción; sin embargo, atacaba el artículo, porque temía que abriera la puerta al abuso y a la charlatanería y los padres de familia puedan ser engañados por extranjeros, poco instruidos, verdaderos traficantes de enseñanza y que, así, queriendo quitar trabas a la instrucción, se le pongan al verdadero progreso.

El señor Olvera dijo que, después del discurso del señor Soto, muy poco le quedó que añadir. Creía que la segunda parte del artículo, dejando a la ley que fije los requisitos de los exámenes, daba garantías suficientes al bien de la sociedad.

El señor Velázquez consideró la cuestión bajo tres aspectos distintos: Le parecía útil, necesario y conforme a las necesidades de esa época la libertad de enseñarlo todo; pero creía conveniente alguna restricción en favor de la moral y del Estado. No combate la enseñanza privada, pero nota que en ella

⁹ Cfr., México, Cámara de Diputados, *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Robredo, 1979, t. III, pp. 94 y ss.

faltan el estímulo y la discusión entre los alumnos. No aprueba la libertad de enseñar en menos tiempo del establecido por la ley porque no habría bastante solidez en la enseñanza.

El señor Mata dijo que de cuantas observaciones se habían hecho, sólo una se refiere a la cuestión, y es la de las restricciones en favor de la moral. Todo lo demás sobre colegios privados y nacionales, sobre duración de los cursos y sobre exámenes, no era ese momento de revisarlo, pues se trata de algo más elevado que las minuciosidades y los reglamentos.

Lo que había que examinar es si convenía al país la libertad de enseñanza y si es conveniente que todo hombre tenga derecho de enseñar.

El señor García Granados se opuso a la libertad de enseñanza por interés de la ciencia, de la moral y de los principios democráticos, pues temía mucho a los jesuitas y al clero, temía que, en lugar de dar una educación católica, dieran una educación fanática.

El señor Aranda para desvanecer estas alarmas, dijo que el artículo sólo dejaba en libertad a las familias para escoger maestros donde mejor les parezca, pero no suprimía los establecimientos nacionales ni concluye en ellos la dirección y la vigilancia del gobierno.

El señor Ignacio Ramírez dijo que si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene derecho de enseñar y de escuchar a los que enseñan. De esta libertad es de la que trataba el artículo y, como ya está reconocido el derecho de emitir libremente el pensamiento, el artículo estaba aprobado de antemano.

El señor Prieto declaró que por algún tiempo lo alucinó la idea de la vigilancia del Estado como necesaria para arrancar al clero el monopolio de la instrucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de su inmoralidad; pero una reflexión más detenida lo hizo comprender que había incompatibilidad entre las dos ideas, que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno es querer luz y tinieblas y pretender establecer una vigía para la inteligencia, para la idea, para lo que no puede ser vigilado y tener miedo a la libertad.

El señor Mariano Ramírez dijo que la enseñanza estará íntimamente ligada con la moral y con el orden público, creía que en un país católico no puede haber completa libertad de enseñanza, temía grandes perjuicios de la aplicación de ese artículo.¹⁰

De esta forma el proyecto fue aprobado por 69 votos a favor y 15 en contra, quedando en estos términos el artículo 18 de la Constitución de 1857: "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos debe expedirse."

B) En el proyecto de Constitución presentado por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, apuntaba en su artículo tercero:

Habrà plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los esta-

¹⁰ *Idem*, p. 105.

blecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos.¹¹

En la octava sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 1916-1917, celebrada en la mañana del lunes 11 de diciembre de 1916, se dio lectura al dictamen y al voto particular referentes al artículo tercero del proyecto antes mencionado.

En el dictamen de la Comisión se dijo que este artículo proclama la libertad de enseñanza, sin taxativa, explicando que sería laica la enseñanza y gratuita en los establecimientos oficiales.

Ahí se dijo: La enseñanza religiosa, que entraña la explicación de las ideas más absurdas y abstractas, que no puede asimilar la inteligencia de la niñez, contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a producir cierta deformación de su espíritu, semejante a la deformación física que podría producir toda enseñanza gimnástica viciosa; en consecuencia, el Estado debe proscribir toda educación o enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares.

La enseñanza religiosa afecta además el desarrollo de la sociedad mexicana.

El clero, en la historia patria, aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestra libertad. Desarmado el clero a consecuencia de las Leyes de Reforma, tuvo oportunidad después, bajo la tolerancia de la Dictadura, de emprender pacientemente una labor dirigida a restablecer su poderío por encima de la autoridad civil.

Se dijo que la tendencia del clero por subyugar la enseñanza no es más que un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado, por lo que es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda ingerencia en la enseñanza primaria. La enseñanza debe ser laica, esto es, neutral, ajena a toda creencia religiosa, transmitiendo la verdad inspirándose en un criterio rigurosamente científico.

Concluyendo dos puntos concretos: la Asamblea no debería aprobar el artículo tercero del Proyecto de Constitución, sustituyéndolo por el siguiente texto.

Artículo 3º: Habrá libertad de enseñanza pero será la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.¹²

¹¹ *Idem*, p. 93.

¹² *Idem*, p. 106.

Durante el debate del proyecto reformado del artículo tercero constitucional hicieron uso de la palabra diversos integrantes del Congreso Constituyente, expresando opiniones a favor y en contra del mismo; entre las ideas más importantes se encuentran las siguientes:

Se habló de que en lugar de establecer que la educación sería laica, debía decirse que sería racional.

La educación ya laica o racional, debe evitar tratar cualquier asunto religioso, pues en estos asuntos se encuentran los errores más "monstruosamente abominables".

Se discutió si el laicismo debía obligar sólo en las escuelas oficiales o también en las particulares, sobre lo que se dijo no ser exacto que el artículo consagrara la plena libertad de enseñanza puesto que, al decir que sería laica en los establecimientos oficiales, primero, se estaría restringiendo la libertad de enseñanza y, segundo, al establecer el laicismo para toda la enseñanza, tanto la que se imparte en las escuelas oficiales como la que se imparte en las particulares, no dejó lugar a dudas.

El laicismo tiene una razón de carácter pedagógico y otra de carácter político. El clero es el más funesto enemigo de la patria, no hace más que enseñar fanatismo y principios insanos que arruinarán a la patria y la llevarán a la pérdida de su nacionalidad.

Hablando del derecho de enseñar, pero de enseñar las verdades conquistadas, los hechos positivos, los conocimientos comprobados, negando el derecho de enseñar errores, de enseñar mentiras. Los padres deberían aprender a respetar el cerebro virgen, la voluntad débil de sus hijos, mientras tanto no deben penetrar a los misterios de su alma, mientras tanto suprimimos de las escuelas toda enseñanza religiosa.

Se dijo también que la libertad de enseñanza es un derivado directo de la libertad de opinión, de la libertad que, para la autonomía de la persona humana, es la más intocable, la más amplia, la más fecunda, la más trascendental de todas las libertades del hombre. Si el hombre tiene derecho irrefutable para manifestar sus creencias y sus pensamientos, el hombre tiene, pues, irrefutablemente, derecho de enseñar. Y en estos dos derechos clarísimos, innegables y necesarios, derecho de aprender y de enseñar, está toda la libertad de la enseñanza en su esencia capital.

"El foco real de la enseñanza religiosa está en el hogar y no en la escuela. El verdadero profesor de ideas generales de los niños es el padre, y esto todos lo sabemos. Por tanto si quiere la comisión que eduquemos a la niñez dentro de las ideas que ella expone, entonces tendremos que dar un decreto diciendo: que los mexicanos que no comulguen con las ideas de la comisión deberán no tener hijos, y si no nos atrevemos a este atenuado castramiento, entonces debemos decretar que el Estado confisque los niños desde la edad de 5 años.

El derecho a la enseñanza es uno de los derechos más grandes que tiene el hombre. Mediante este derecho aprende, se pone en contacto con sus seme-

jantes, mediante ese derecho aprende a dominar el mundo, porque el hombre que enseña, es el hombre que manda, y ese es el derecho más grandioso, más sublime que tiene la humanidad."¹³

Se dijo que el dictamen de la Comisión es exactamente, por sus palabras, términos y forma, igual al dictamen de todas las dictaduras que ha habido en México. Allí donde se han desconocido los derechos del hombre, allí donde se ha quitado al hombre la libertad de enseñar y aprender.

La manera de educar no es quitando la libertad de enseñanza, sino defendiendo la instrucción.

Todo hombre tiene derecho de enseñar lo que sabe y de aprender lo que no sabe. La sociedad no puede garantizar a los particulares en contra de los errores de la ignorancia, sino por medios generales que no perjudiquen a la libertad.

Los principios que hizo patente la Revolución Francesa y que se han impuesto en todos los países civilizados, uno de ellos, el más grande, el de la enseñanza, el derecho elemental a enseñar y aprender, se viola en el artículo propuesto por la comisión.

La comisión no aprobó el principio liberal de enseñanza que contenía el Proyecto del primer jefe y que estaba contenido en la carta fundametal de 1857.

El artículo tercero constitucional debería estar inspirado en las ideas liberales que hasta el momento lo han inspirado y las restricciones al clero deben establecerse dentro del artículo 27 constitucional que es en donde deben de estar las restricciones a las corporaciones religiosas haciendo la objeción que en ese artículo sólo se hable de propiedades religiosas. También se dijo que esta restricción al clero debía establecerse en el contenido del artículo 129 constitucional añadiéndole "Las corporaciones religiosas ni los ministros de algún culto podrán tener la dirección de escuelas primaria y superiores" puesto que el congreso no puede establecer leyes estatuyendo o prohibiendo religión alguna.

Después de que la asamblea consideró que el proyecto del artículo tercero de la Constitución estaba lo suficientemente debatido, se pasó a la votación del mismo habiendo sido aprobado por 99 votos en favor y 58 en contra. Quedando definitivamente el texto de la siguiente manera:

Artículo 3º: La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales la educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

¹³ *Idem*, pp. 109-224.

C) En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 26 de septiembre de 1934 se dio lectura a la siguiente iniciativa presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, para reformar el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Segunda Convención Nacional Ordinaria del Instituto Político de la Revolución, al aprobar el Plan Sexenal, votaron por:

* la libertad de enseñanza debe entenderse como facultad de toda persona que reúna los requisitos legales.

z la escuela primaria, además de laica, proporcionará respuesta verdadera, científica y racional para formar en el educando un concepto exacto y positivo del mundo.

La reforma propugnada por el Partido Nacional Revolucionario consistió en establecer el principio de que la educación primaria y secundaria se imparta directamente por el Estado, bajo su inmediato control y dirección, debiéndose, ésta, basar en las orientaciones y postulados de la doctrina socialista que la Revolución Mexicana sustenta.

Por ello, la iniciativa proponía que la educación que impartiera el Estado fuera socialista, excluyendo toda enseñanza religiosa y proporcionando una cultura basada en la verdad científica, que la educación se imparta en todos sus grados como un servicio público, por la Federación, los estados y los municipios, pudiendo el Estado dar autorización a los particulares para el desarrollo de actividades educativas.

Por educación socialista debe entenderse en el sentido de que pugnará por formar el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica, haciendo que en el hombre desaparezcan los necios, férreos, absurdos y antisociales egoísmos, fortaleciendo por la educación del espíritu de servir a la colectividad en que vivimos.¹⁴

El proyecto del Partido Nacional Revolucionario sometido al Congreso de la Unión de reformas al artículo tercero de la Constitución General de la República decía:

Artículo 3º Corresponde a la Federación a los estados y a los municipios, la función social de impartir, con el carácter de servicio público, la educación en todos sus tipos y grados.

La educación que imparta el Estado será socialista, excluirá toda enseñanza religiosa y proporcionará una cultura basada en la verdad científica, que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica.

Los particulares podrán impartir educación en todos sus grados. La educación primaria, la secundaria y la normal, requieren previa y expresa autorización del poder público; será científica y socialista, con los mismos planes, programas, métodos, orientaciones y tendencias que adopte la educación ofi-

¹⁴ *Cfr.*, Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, *La proyectada reforma del artículo tercero de la Constitución*, México, Talleres Gráficos Laguna, 1934, 46 p.

cial correspondiente, y estará a cargo de personas que, en concepto del Estado, tengan suficiente capacidad profesional, reconocida moralidad e ideología acorde con este artículo. Los miembros de las corporaciones religiosas los ministros de los cultos, las sociedades anónimas que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las sociedades o asociaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en la educación de que se trata. Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo y grado que se imparta a obreros o campesinos.

El Estado fijará las condiciones que, en cada caso, deban reunir los planteles particulares a que se refiere el párrafo inmediato anterior, para que pueda autorizar su funcionamiento.

El Estado revocará, discrecionalmente, en todo tiempo, las autorizaciones que otorgue en los términos de este artículo, o cuando se viole cualesquiera de las normas legales. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá la ley reglamentaria destinada a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios públicos que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 10 de octubre de 1934 se dio lectura a una nueva iniciativa que modificó los términos de la anterior suscrita por el Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados.

La anterior iniciativa impone a la nueva escuela por implantarse, el carácter de aconfesional, con lo que la Revolución no podrá quedar satisfecha puesto que el Partido Nacional Revolucionario al formular su proyecto ha dejado en pie el anacrónico y perjudicial sistema de la escuela laica.

Estimamos, se dijo, que es absolutamente necesario que el artículo tercero constitucional ostente como imperativo categórico el concepto de que la educación que se imparta en las escuelas será de carácter combativo contra los dogmatismos y prejuicios religiosos.

La reforma propuesta debería abarcar todos los tipos y grados de educación, desde el jardín de niños hasta la universidad y la educación a cargo de los particulares no puede quedar al margen de esta reforma.

Se propuso como texto definitivo de la reforma al artículo tercero de la Constitución el siguiente:

Artículo 3º: Corresponde al Estado (Federación, estados y municipios) la

función social de impartir, con el carácter de servicio público, la educación en todos sus tipos y grados.

La educación será socialista en sus orientaciones y tendencias; la cultura que ella proporcione estará basada en las doctrinas del socialismo científico y capacitará a los educandos para realizar la socialización de los medios de producción económica. Deberá, además, combatir los prejuicios y dogmatismos religiosos.

El Estado, podrá, bajo su más estricta responsabilidad, delegar a favor de los particulares, la función social a que se refiere este artículo, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- I. La delegación de la facultad de impartir educación que haga el Estado a favor de particulares: será expresa;
- II. La educación impartida por particulares, en todos los tipos y grados de la escuela, será socialista, con los mismos programas, planes, métodos, orientaciones y tendencias que adopte la educación oficial correspondiente, y estará a cargo de personas que, en concepto del Estado, tengan suficiente capacidad profesional, reconocida moralidad o ideología acorde con este artículo. Los miembros de las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades anónimas que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las sociedades o asociaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en la educación de que se trata. Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo y grado que se imparta a los obreros y campesinos;
- III. El Estado fijará las condiciones que, en cada caso deban reunir los planteles particulares a que se refiere el párrafo anterior, para que pueda autorizar su funcionamiento;
- IV. El Estado revocará, discrecionalmente, en todo tiempo, las autorizaciones que otorgue en los términos de este artículo, o cuando se viole cualesquiera de las normas legales. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno;
- V. La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente;
- VI. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá la ley reglamentaria destinada a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios públicos que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Analizaremos, decía el dictamen, la segunda cuestión permanente y veamos primero los rasgos sobresalientes de la evolución de nuestras leyes fundamentales, habían de aceptar con el favor, las condiciones que el mandatario les

sistema de pensamientos y sentimientos que los han originado y la filosofía social que les sirve de base.

Tres etapas ha tenido esta evolución, la primera se caracteriza por la unión entre la Iglesia y el Estado, se encomendaba la cultura y su difusión fundamentalmente a los clérigos, con la consecuencia de que toda enseñanza se subordinara a los dogmas religiosos, por tanto, toda enseñanza fue religiosa; la segunda etapa está constituida por el movimiento liberal y democrático del siglo XIX, que engendra como primer punto de separación entre la Iglesia y el Estado, la libertad de creencias, opiniones y cultos, y la formación de una doctrina social: el individualismo.

El derecho o norma social impuesta por el poder público, resulta supeditado al derecho individual, o norma nacida de las facultades inherentes a la naturaleza de cada hombre en lo particular; de ahí que a los padres y maestros se les reconozca la facultad absoluta de impartir educación a sus hijos o discípulos determinando libremente las orientaciones y tendencias de las enseñanzas; de ahí también, por lo que toca al poder del Estado, deriva el liberalismo la doctrina de la escuela laica que concuerda con la actitud abstencionista del Estado gendarme.

En materia de educación el régimen liberal se caracteriza por dos instituciones que se complementan y perfeccionan entre sí: la libertad de enseñanza por una parte y el laicismo de la educación pública, por la otra. La libertad de enseñanza se deriva de modo inmediato y directo de la esencia de la doctrina individualista liberal; el laicismo es prenda de equilibrio y paz entre individuos de diversas creencias; la tercera etapa la encausamos iniciada en el artículo tercero de la Constitución de 1917 en vigor en que se abandona la doctrina del reconocimiento de derechos naturales de los individuos, derechos inalienables y superiores a los intereses de la colectividad. *Nadie tiene más derechos que los que las leyes le otorgan*, pues el derecho es fruto inmediato de la conveniencia de los hombres y de sus relaciones recíprocas dentro de la vida social. Así en 1917 se sentó en el artículo tercero constitucional el principio de admitir que la educación es un hecho social que interesa a la colectividad y no puede quedar abandonado a sufrir las influencias y tomar las directrices que las concepciones individuales quieran marcarle, principio que originalmente sólo se aplicó a las escuelas primarias y que con la reforma se quiere llevar más allá estableciendo que "sólo el Estado podrá impartir educación primaria, secundaria o normal" y que "podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las normas que la Constitución imponga".

Respecto al primer punto, sea sobre el contenido socialista que la educación pública debe tener, se dijo, como primer paso, y necesario, es la superación del laicismo, haciendo adquirir a la escuela el carácter de un instrumento de lucha contra el fanatismo religioso.

Las creencias religiosas forman un sistema que tiende de modo categórico a realizarse en conducta.

La enseñanza impartida hasta ahora por el Estado, ha venido careciendo de una estructura interna que diera un sentido final de conducta social al conjunto de la obra educativa.

La postulación del credo socialista viene a suministrar esta síntesis moral necesaria, formando un concepto racional y exacto sobre el Universo y la vida social. Debe darse a la escuela, de modo claro y categórico, una acción de combate contra el fanatismo religioso y contra los prejuicios con que la vida capitalista limita al desenvolvimiento de la vida del hombre, dar una cultura basada en la verdad científica.

El texto propuesto en ese dictamen para el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó en los términos siguientes:

Artículo 3º: La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social. Sólo el Estado —federación, estados, municipios— impartirá educación primaria, secundaria o normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualesquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo, en todo caso, con las siguientes normas:

- I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.
- II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.
- III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.
- IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo y grado que se imparta a obreros o campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente y en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, y a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

En el debate sobre el dictamen dado sobre el proyecto de reforma del artículo tercero constitucional se sostuvieron los siguientes argumentos:

- * Se considera a la reforma con un carácter social.
- * La declaración de que la educación en el país tendrá caracteres socialistas. El contenido socialista de la enseñanza en el sentido de una transformación social que culmine en una nueva estructura donde no se haga, donde no se realice la explotación del hombre por el hombre, pues de no ser así se está desfigurando en muchas partes y por muchos maestros el sentido social y cultural de la Revolución.
- * Esta forma integral de pensamiento es la única postura que acabará con el fanatismo religioso existente.
- * La escuela socialista pretende hacer patente en la conciencia de los educandos una protesta concreta y airada de las clases trabajadoras del mundo, contra la explotación que se hace de ellos.
- * Que al hablar de educación socialista debe aclararse que se trata del socialismo científico que tiene como base suprimir la propiedad privada, socializar los medios de producción y socializar la tierra y lo demás, como combatir los prejuicios religiosos, se deduce en forma lógica.
- * De no establecer qué tipo de socialismo es el que se va a implantar queda este precepto integrado por conceptos enteramente vagos que puede llevar a las más profundas convicciones puesto que así como existe el socialismo utópico y científico, también existe el llamado socialismo cristiano que entre otras cosas sostiene un respeto absoluto para la propiedad privada, habla de aumento de salarios, etcétera.
- * El dictamen de la Comisión, refiriéndose a la escuela socialista dice textualmente "combatirá el fanatismo y los prejuicios", pero a qué clase de fanatismos se refiere la Comisión, puesto que, la palabra fanatismo por sí sola tiene una extensión muy amplia. Es necesario, dijeron, declarar valientemente que el fanatismo que se combate es el religioso por las razones que desde la asamblea de Querétaro quedaron asentadas.

* Se dijo que debía votarse por la reforma concibiéndose en los siguientes términos: "La educación será socialista en sus orientaciones y tendencias. La cultura que ella proporcione estará basada en las doctrinas del socialismo científico y capacitará a los educando para realizar la socialización de los medios de producción económica. Deberá, además, combatir los prejuicios sociales y los fanatismos religiosos."¹⁵

Después de terminado el debate en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 19 de octubre de 1934, se dio lectura al dictamen de la Cámara de Diputados, aprobado por ésta, al que se dispensó de todos los trámites y sin discusión, fue aprobado por unanimidad de los 47 senadores presentes.

El proyecto de reformas aprobado pasó a la legislatura de los estados para los efectos constitucionales correspondientes y el 22 de noviembre del 34 se hizo el cómputo de los votos correspondientes por la Cámara de Senadores declarando que la reforma fue probada.

D) En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 18 de diciembre de 1945, se dio lectura a una iniciativa enviada por el Ejecutivo de la Unión, redactada en los siguientes términos:

Que se extendiera la actividad normativa de los preceptos encauzadores de la enseñanza a un campo que el texto de 1934 no enfoca concretamente: el de la educación para la defensa de la unidad nacional y el de la educación para el orden de la convivencia internacional.

La organización y la conservación de la paz no podrán lograrse sin dos condiciones complementarias a las dos anteriormente mencionadas: la existencia de unidades nacionales invulnerables a la corrupción de corrientes tiránicas y agresivas, como el nazifascismo y el sentido universal de una democracia que haga imposible la acumulación de todo el poder de un pueblo en las manos de un dictador.

Inspirado en lo anterior, el Ejecutivo inició ante el Congreso el siguiente proyecto de enmienda al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 3º:

- I. La educación que imparta el Estado —federación, estados y municipios— tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia;
- II. Garantizada por el artículo 24 de la libertad de creencias; el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso

¹⁵ *Ibidem*.

científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
 - b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.
 - c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte, a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos;
- III. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberá obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;
 - IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos I y II del presente artículo y además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales;
 - V. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos;
 - VI. El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares;
 - VII. La educación primaria será obligatoria.
 - VIII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y
 - IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los fun-

cionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.¹⁶

El 22 de diciembre del mismo año en el seno de la Cámara de Diputados se dio lectura a la contrainiciativa presentada por varios diputados en los siguientes términos: en virtud de que estimaron que dicho proyecto no satisfacía las demandas de los grupos sociales que han luchado en contra de la idea de que la educación que imparta el Estado sea socialista y de que la escuela organice su enseñanza y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social y menos aún, las demandas de los grupos revolucionarios que pugnan por la superación del artículo tercero dándole una redacción más clara y comprensiva.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 26 de diciembre de 1945, se dio lectura al dictamen relativo a la iniciativa del Ejecutivo de la Unión, tendiente a reformar el artículo tercero, y en el mismo se dijo que:

* La reforma de 1934 significó, en la etapa en que se hizo, un progreso en el desenvolvimiento de la educación nacional, como en otra época, también contribuyeron al mismo fin, la obra de Gómez Farías, que hizo pasar la responsabilidad de la educación nacional de manos de las instituciones religiosas a las del gobierno de la República.

* La enmienda en proyecto significa un serio avance en materia educativa, en relación con el tacto que se trata de reformar puesto que se da una mayor amplitud al concepto de la educación, sin dejar por ello de señalar, de acuerdo con los antecedentes históricos del problema y con los postulados del movimiento emancipador de México, los principios básicos que regirán en la materia, todos con vistas al futuro y tendientes a lograr el mayor progreso en el desenvolvimiento cultural del país.

* Se elimina toda expresión que pudiera originar desconcierto o dar motivo a versiones tendenciosas.

* Se adoptan como normas fundamentales del criterio que orientará la educación una serie de postulados con los cuales ningún mexicano, cualquiera que sea su ideología, podrá estar en desacuerdo, ya que, sin distinción, todos aspiramos a lograr, aunque sea por distintos caminos, el mejoramiento social, económico y cultural de nuestro pueblo, a defender la independencia política de México y a asegurar su independencia económica; a mantener la solidaridad internacional basada en la independencia y en la justicia, y a contribuir a la mejor convivencia humana.

La reforma aprobada se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1946 siendo presidente de la República el general de división don Manuel Ávila Camacho y la misma está vigente en la actualidad.

¹⁶ Cfr., *Los derechos...* cit., p. 309.

6. Conclusión

Para nosotros resulta evidente que todas las personas tienen el derecho de determinar la orientación de la educación que van a recibir y por ello ninguna otra persona o entidad puede arrogarse esa facultad. Particularmente habrá que proteger a los particulares de las intromisiones que el Estado suele realizar en ese campo, pues cada día hay una mayor tendencia a manipular las ideologías de los individuos, por parte del mismo Estado.

Tratándose de menores, el ejercicio del derecho para optar por una línea de pensamiento dentro de su educación, corresponde a quien ejerce la patria potestad.

Al Estado corresponde garantizar real y efectivamente el ejercicio de este derecho, promoviendo la diversidad de ofertas educativas; igualmente ejercer una inspección técnico-académica en las escuelas, así como la certificación de conocimientos para poder superar los grados y ciclos escolares.

El Estado, dentro de un régimen democrático, nunca puede imponer ideología oficial en la educación, ni como mera recomendación. En consecuencia, tampoco le es lícito imponer libros de texto obligatorios. De lo contrario es caer en un totalitarismo escolar, y en el mejor de los casos un dogmatismo político oficial. Por otro lado, no puede hostilizar, abierta o calladamente, centros escolares por el solo hecho de no comulgar con la forma de pensar de los detentadores del poder.

DERECHO INTERNACIONAL MÉDICO

JORGE SOBERÓN ALONSO

En la Escuela Médico Militar se imparte una Cátedra que lleva por título el del epígrafe. No pocos abogados se preguntan sobre el contenido de semejante materia; no obstante, una reflexión sobre su denominación arroja con prontitud, para cualquier conocedor del Derecho, los datos necesarios para analizar de que se trata.

Cabe hacer notar, sin embargo, que el Derecho Internacional Positivo, rico en cuanto a las materias conectadas con la Medicina, no ha sido objeto de un estudio sistemático que permita hablar de una rama del Derecho llamada "Derecho Internacional Médico", a ello contribuye, además, la variada forma de temas médicos que abarca la materia y la abundancia de pactos, convenios y tratados multilaterales y bilaterales que han procurado regular los asuntos médicos internacionales.

En su origen, la Cátedra de Derecho Internacional Médico tenía como fin informar a los alumnos sobre el contenido y operación de los Convenios de Ginebra que tutelan desde 1949 a los heridos en campaña y a los prisioneros de guerra, así como a la población civil.

Actualmente se está procurando ampliar el tema de estudio buscando llevar a la mente de los aspirantes a médicos militares conceptos más comprensivos y que les sirvan de cimientos y bases en su conducta como médicos, tanto en su vida militar como en su vida civil.

En efecto, el perfil del médico militar, según nuestro concepto, se fundamenta en la Ley.

Los Artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos dicen:

Artículo 1º—El Ejército y la Fuerza Aérea son Instituciones permanentes destinadas a:

- I. Defender la integridad, independencia y soberanía de la Nación;
- II. Garantizar la seguridad interior, y
- III. *Auxiliar a la población civil y cooperar con sus autoridades en casos de necesidades públicas y prestarles ayuda en obras sociales y en todas las que tiendan al progreso del país, conforme a las órdenes que se dicten al respecto.*

Estas misiones las ejecutarán en labor conjunta con la armada cuando así se ordene o las circunstancias lo exijan.

Artículo 2º—El Ejército y la Fuerza Aérea deben ser organizados, adiestrados y equipados para las operaciones que reclama el cumplimiento de sus misiones.

Creo que de estas dos disposiciones puede inferirse lo que la Ley desea del médico militar.

- a. El médico militar debe ser un elemento altamente preparado, tanto en los aspectos castrenses como en los médicos, para poder cumplir eficazmente los propósitos que la Ley señala. En efecto, no debe concebirse el médico militar como un profesional que sólo atiende al elemento militar con que cuenta el país, sino como un eficaz colaborador del Estado en los auxilios que requiere la población civil.

Toca a los profesionales de la Medicina dar las calificaciones técnicas que debe tener un profesional de este tipo.

- b. Desde el punto de vista de la población civil, el médico militar ejerce funciones no solamente castrenses sino propiamente médicas en muchos ámbitos del desarrollo nacional, y su prestigio, adquirido a través de muchas generaciones, es muy sólido, por lo que parece conveniente mantenerlo y acrecentarlo.
- c. Si se tiene en cuenta el contenido de los Convenios de Ginebra de 1949 y el de los Protocolos de 1977, documentos en los que México ha sido parte, se ve con evidencia que el médico militar debe estar instruido y preparado en forma eficaz para hacer que sean respetados los Derechos Humanos y los principios humanitarios en las contiendas bélicas internacionales y nacionales.

Cada vez es más urgente que el militar, y con mayor razón el médico, respete y haga respetar los Derechos de la Persona Humana, cuya violación ocurre con lamentable frecuencia.

- d. En resumen, el médico militar será:

- a) Un excelente soldado conocedor de las disciplinas castrenses.
- b) Un profesional de la Medicina altamente preparado, experto en las técnicas de auxilio en casos de desastres de epidemias y de otras calamidades públicas.
- c) Un miembro de la comunidad en que se desenvuelve, con profundo sentido humanitario y con acendrado respeto a los Derechos de la Persona Humana.

Si bien es cierto que nuestra patria no avizora, por fortuna, ningún conflicto bélico en que pueda ser parte, ello no excusa la necesidad de que los

médicos militares tengan un criterio claro y un conocimiento exacto sobre lo legislado acerca del Derecho de la Guerra.

Nuestro país ha sido parte en todos los convenios internacionales humanitarios y, al serlo, ha incorporado a su propia legislación los principios que ha suscrito, los que, atendiendo lo dispuesto por nuestra Carta Magna, forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión. Esta consideración se ve robustecida y actualizada por el hecho de que los más recientes Protocolos que adicionan los Convenios de Ginebra (1977) extienden la protección de dichos Convenios a cierto tipo de guerrilleros y a la población civil. El conocimiento de otros pactos internacionales, como los que han dado origen a la Organización Mundial de la Salud y al Reglamento Sanitario Internacional, es de evidente necesidad para el médico, sea cual fuere el ámbito en que desenvuelve su actividad profesional.

A mayor abundamiento debe tenerse en cuenta el hecho de que multitud de tratados cuyo tema no tiene que ver directamente con la salud contienen dentro de su articulado, prescripciones que tienen que ver con este tema y que hacen intervenir al médico en forma muy diversa.

Dada la amplitud del tema y la escasa literatura jurídica disponible, se comentan en el presente, modestísimo, trabajo, solamente dos puntos, a saber:

La guerra, los Convenios de Ginebra y el papel de la Cruz Roja Internacional.

Los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra, en función de la actual problemática latinoamericana de subversión y guerrilla.

Desde los albores de la humanidad, no sólo el historiador sino el paleógrafo, al investigar los hechos pretéritos observan la repetición constante en todos los pueblos de ese hecho sangriento y doloroso que es la guerra.

Los más antiguos relatos, pasados por tradición de padres a hijos, nos presentan las glorias guerreras de los pueblos como las más grandes y más dignas de ser imitadas.

Los monumentos más viejos nos presentan en sus inscripciones y figuras los relatos de épicas hazañas y de crueles conquistas.

Al avanzar la humanidad por la senda de la civilización, los hechos de armas, lejos de disminuir, aumentan. A pesar de la cultura de los pueblos, el instinto de lucha, que parece grabado en la misma naturaleza humana, no decrece.

La cultura occidental, según expresa el maestro Don Mariano Alcocer, está compuesta, principalmente, de tres grandes corrientes: la griega, que nos ha dado la filosofía y las bellas artes; la romana, con su aportación magnífica del derecho, la razón escrita, que decían los glosadores; la judaica, que nos dio la religión, el Cristianismo, modelador supremo de nuestra cultura.

Esas tres culturas grandiosas han transmitido, al parecer, junto con su espíritu, el legado bélico.

Guerrero fue el pueblo judío, que combatió durante toda su historia. Primero, como tribus nómadas, al cambiar constantemente de asiento, hubo de tropezar con los habitantes de los territorios por los que pasaba y empezar

fieras luchas con ellas, luchas en las que ni se pedía ni se daba cuartel. Posteriormente aun tuvo que combatir infinidad de veces, porque sus vecinos, pueblos belicosos y conquistadores, lo obligaron a menudo a tomar las armas en defensa de su territorio.

Guerrero fue el pueblo griego, una de cuyas principales ciudades, Esparta, hizo de la guerra su ocupación habitual y más alta. Ciudad cuyos habitantes, desde su más tierna infancia se preparaban para la lucha, por medio de los más duros trabajos y de la disciplina más rígida.

Guerrero fue también, y en grado eminente, el pueblo romano, que por medio de las armas extendió su poder a todo el mundo conocido entonces.

Y así, junto con el legado del Derecho, de la Filosofía y de la Religión pasó al mundo moderno el legado sangriento de la guerra.

Al operar juntos esos tres factores culturales, parecería que debía desaparecer ese flagelo. Los hechos, sin embargo, han puesto de manifiesto el error de tal razonamiento.

A través de la Edad Media, de la Edad Moderna y de la Época Contemporánea, podemos palpar que primero el choque de culturas distintas, después el de intereses económicos, han seguido siendo dirimidos por medio de la fuerza.

Actualmente, cuando la civilización ha llegado a un enorme grado de adelanto, cuando las culturas se mezclan y compenetran por medio de las comunicaciones, cuando el desarrollo de ciencias experimentales hace más espantoso que nunca el flagelo de la guerra, vemos que, lejos de tender a desaparecer ese flagelo, el fantasma bélico amenaza más que nunca a la humanidad.

La guerra moderna es, pues, la más tremenda de las guerras; la civilización ha aumentado la fuerza destructiva de las armas y la extensión del campo de batalla. La "guerra total", nombre con el que se designa muy exactamente la espantosa serie de latrocinios y la interminable cadena de males que azotan al género humano cada vez que se llega al uso de las armas para dirimir las contiendas internacionales, abarca todos los sectores: civiles y militares, nocentes e inocentes, todos padecen en carne propia el daño que causa el estado bélico.

Ante este hecho palpable y de actualidad tremenda, se ha manifestado entre los hombres el deseo de evitarlo y, en el caso de no ser posible, tratar de hacer que se desarrolle dentro de ciertas reglas elementales de humanidad, que eviten en lo posible los sufrimientos inútiles de los combatientes. Tal es la misión principal de la Cruz Roja.

La guerra es, según la definición de Louis Renault, *el conjunto de actos de violencia por medio de los cuales un Estado se esfuerza por imponer su voluntad a otros Estados.*

Existe una doctrina en la filosofía tradicional, que procuraremos resumir brevemente, relativa al derecho de la guerra justa. Tiene importancia este breve resumen porque, como veremos, más adelante, ciertos principios enunciados por los filósofos escolásticos, relativos sea al derecho de la guerra, sea

a la conducción de las hostilidades, han sido consagrados por el Derecho Internacional moderno.

De los numerosos autores escolásticos que han tratado el problema que nos ocupa, creemos que, dada la naturaleza de este trabajo, con hacer alusión a Santo Tomás de Aquino y a Fray Francisco de Vitoria O. P. bastará para dar una idea, siquiera sea aproximada, del valor actual de esta doctrina.

Santo Tomás de Aquino expone sus ideas sobre la guerra en la Suma Teológica, IIa. IIae. q. XXIX y q. XL.

Para el Aquinatense son indispensables tres condiciones para que haya guerra justa:

- 1ª autoridad competente;
- 2ª causa justa;
- 3ª intención recta.

Que la autoridad competente sea la que declare la guerra quiere decir que no exista una jurisdicción más alta a la que se pueda recurrir en derecho antes de emprender las hostilidades.

Este punto reviste especial importancia en la época presente, porque la evolución del Derecho Internacional Público apunta a la constitución de órganos superestatales con jurisdicción para dirimir las controversias entre Estados. Pero, entre tanto se realiza esa evolución, creemos, con Yves de la Brière, que:

"Los pactos internacionales del mundo contemporáneo restringen para cada Estado signatario el ejercicio legítimo del derecho de la guerra."

Aunque es un hecho, según asienta el mismo autor:

"...que el derecho de la guerra permanece como una justa prerrogativa del Estado en todos los casos en que no se realiza el ejercicio tutelar de una justicia internacional dotada de sanciones eficaces".

No otros son los principios que informan la Carta de las Naciones Unidas, cuyo Artículo 1º dice:

Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

- 1º Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.
- 2º Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto

al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.

- 3º Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinciones por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y
- 4º Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

En relación con la "causa justa", punto segundo que el Angélico analiza, es muy importante aclarar que aún existe discusión entre los comentaristas acerca del sentido que debe darse a la palabra "falta". La duda proviene de si debe tomarse la palabra en un sentido lato, como acto jurídicamente imputable, independiente de la culpa subjetiva, o en su sentido estricto, como acto moral o subjetivamente culpable.

La causa justa, exigida por Santo Tomás para que la guerra sea justa, caracteriza a ésta como un acto contra el transgresor del derecho y como protección jurídica para el restablecimiento del orden legal injustamente violado.

Pero es preciso que exista una relación prudente entre la falta cometida y el remedio, por naturaleza terrible: "*propter aliquam culpam impugnationem, mereatur*".

Como veremos al hablar de Vitoria es preciso, para que haya causa justa, que exista una violación grave y obstinada del derecho y no exista medio real para obtener justicia por medios pacíficos.

Explica Yves de la Brière que el Estado violador del derecho queda "*ratione delicti*" sometido *per accidens* al poder coercitivo del Estado ofendido.

El mismo autor da como caso indudable de justa causa el de invasión del territorio. Es la *non scripta sed nata lex* de la legítima defensa: "*Vim vi repellere omnia iura permittunt*". Considera también al margen de toda objeción la hipótesis de la violación cierta, grave y obstinada del derecho, que tenga un carácter manifiesto de culpabilidad moral y de injusticia voluntaria.

Siguiendo adelante con el comentario que con singular penetración traza el autor al que hemos venido refiriéndonos, parece evidente que la evolución de la causa justa debe depender de un criterio palpable y objetivo, cual sería la realidad de una injusticia cometida y no reparada. Esto nos lleva a considerar que, en el espíritu del Aquinate, la falta en su sentido estricto exigirá además, la punición, el castigo del culpable. Esto llegaría, si se demostrara la culpabilidad moral, hasta el derecho de ejercer sanciones penales contra los culpables de la guerra.

La intención recta exige la aplicación de la virtud de la prudencia, la *recta ratio agibilium*: pesar cuidadosamente las circunstancias que concurren en cada caso concreto, para evitar que el remedio resulte tan desproporcionado que los males que traiga consigo sean peores que los que se trata de evitar.

En efecto, la guerra, como decía San Agustín, trae males horribles y crueles:

"*mala tam magna, tam horrenda, tam saeva*", que debe ser meticulosamente considerada toda medida que tienda a desencadenarla. El Estado, gerente del bien común, no puede menos de pensar seriamente en la conveniencia de aplicar una medida que pueda dañar ese bien en un grado mayor aunque el mal, por otra parte inminente, que se trate de evitar.

Podemos considerar la intención recta como aquel ánimo que tiene el Estado que hace la guerra justa, consistente en observar todas las reglas morales y jurídicas que conciernen a la conducción de las hostilidades desde su iniciación hasta su desenlace.

Nos ocuparemos aquí fundamentalmente de comentar la primera parte de la *Relectio posterior de Indiis sive de jure belli* de Fray Francisco de Vitoria O. P. En ella resuelve magistralmente estas tres preguntas:

- 1ª ¿Es lícito a los cristianos hacer la guerra?
- 2ª ¿Quién posee la autoridad necesaria para recurrir a la guerra?
- 3ª ¿Cuáles pueden ser las causas de la guerra?

Nos concretaremos, dada la necesaria brevedad que nos marca un estudio de la naturaleza del presente, a comentar en especial la respuesta a la tercera pregunta. Sin embargo, haremos una alusión, de paso, a la solución que da el Maestro dominico a las dos primeras cuestiones.

Los cristianos pueden hacer la guerra cuando el derecho ha sido violado cierta y gravemente y no existe otro modo posible de reparar la injusticia cometida. "*Christianis licet militare et bellum gerere*".

El más lamentable estado de cosas sobrevendría si los malhechores pudieran impunemente injuriar y oprimir a los inocentes, no siendo a estos lícito atacar a los malos. Así pues, la guerra se justifica "*ex fine et bono totius orbis*".

En cuanto a la autoridad competente para declarar la guerra, expone Vitoria que es el príncipe, aquel que ejerce la suprema autoridad política de la República. No deja, sin embargo, de observar que, si el príncipe tiene esa potestad, es porque le viene de la República. También aconseja que de ese paso trascendental aconsejado por muchos hombres sabios y buenos.

Pasemos ahora, para precisar el concepto, a sintetizar la respuesta dada por el teólogo alavés a la pregunta: ¿Cuál puede ser la razón o causa de la guerra justa?

Comienza Vitoria por desechar varias causas de guerra.

No es causa justa de guerra la diferencia de religión. Al respecto observa Antonio Gómez Robledo, citando a García Téllez, que sin ser causa de guerra justa la diferencia de religión, menos aún lo es la diferencia de civilización.

No es causa justa de guerra, dice el Maestro, la "*imperii amplificatio*", el ensanchamiento del imperio. El espacio vital, que ha dado causa en esta época a tantas intervenciones bélicas, es proscrito expresamente por Fray Francisco.

Vitoria justifica su aserto diciendo que resulta impensable el hecho de que la guerra, problema ante todo de justicia, pudiera ser justa por ambas partes.

En efecto, por hipótesis, el pueblo invadido posee, de buena fe su territorio, y al defenderlo tiene causa justa de guerra.

Tampoco son causa justa de guerra la gloria del príncipe o cualquier otra ventaja o utilidad del mismo.

Vitoria califica de tirano a aquel gobernante que ordena el gobierno a su propio provecho y no al de la república y concluye que el príncipe que hace la guerra para su beneficio convierte a los ciudadanos en esclavos, "*est cives servos facere*", ya que esclavo es aquél que es aprovechado por el dueño para su beneficio.

¿Cuál será, entonces, la causa justa de hacer la guerra? Es de sobra conocida la frase lapidaria del Maestro Salmantino. "*Unica est et sola justa causa bellum inferendi summa iniuria accepta*". Es decir la reiterada violación del Derecho.

Nuevamente vemos aparecer aquí el problema de la evaluación de la causa justa. Esta calificación, como ya dijimos, debe depender de un criterio palpable y objetivo, cual sería la realidad de la injusticia cometida y no reparada. No debe depender, en cambio, de un criterio tan subjetivo como sería la buena o mala fe, la culpabilidad o inculpabilidad moral del autor del delito.

Vitoria nos proporciona un criterio sólido para apreciar las injurias que pueden llevarnos a la guerra: tanto le será lícito al príncipe sobre los extranjeros cuanto sobre sus propios súbditos.

El Derecho en la Guerra

Al tratar de este importantísimo punto que nos sirve de necesario prolegómeno para introducirnos al concepto de la razón de ser de la Cruz Roja, no debemos pasar por alto que, dentro del espíritu de los autores que comentamos, la justicia de todas las medidas bélicas dependen no sólo de sí mismas, sino, en primer lugar, de la justicia o injusticia de la guerra que les ha dado origen.

Nuevamente acudimos a Vitoria, padre del Derecho Internacional, para que al enfrentarnos a este problema nos guíe a través de la difícil maraña de los principios aplicables.

Parte el Maestro de la distinción capital que traza entre nocentes e inocentes.

La Guerra, cuyo fin es el aniquilamiento de la potencia bélica del enemigo, debe llevarse a cabo exclusivamente entre los combatientes, dejando fuera a la población civil.

No deja de hacer la salvedad de que será lícito privar a los no combatientes de su vida, de su libertad o sus propiedades en los casos en que esto sea absolutamente necesario para la conducción de las hostilidades.

Al respecto, expone el teólogo a la vez que es lícito despojar a los inocentes de bienes y cosas que podría usar contra nosotros el enemigo. También señala que el cautiverio puede ser aplicado en la misma medida que la expropiación de bienes.

En cuanto a la vida, la sentencia es lapidaria: "*nunquam licet per se et ex intentione interficere innocentes*". Igualmente, hace notar Vitoria que nunca puede ser lícito el exterminio de muchos inocentes para derrotar a unos cuantos enemigos armados.

De una manera general queda excluido, dentro de las hostilidades, en nombre de la moral y del derecho, todo género de violencias que no se requieran positivamente para obtener un resultado militar.

Yves de la Brière dice al respecto: "No posee cada beligerante un derecho ilimitado de dañar al enemigo, así sea para imponer la restauración de la justicia o el castigo de la injusticia."

El mismo sabio jesuita nos señala tres criterios que debemos tomar en cuenta para calificar en la práctica este espinoso problema:

- I. el criterio de utilidad,
- II. el criterio de lealtad,
- III. el criterio de humanidad.

Consiste el primero en la prohibición de ciertos procedimientos crueles que carecen de utilidad directa para el resultado militar.

Debe existir un mínimo de buena fe entre los beligerantes; en virtud de este principio deberán ser excluidos de las hostilidades todos los procedimientos pérfidos que tiendan a suprimir, por su deslealtad, ese mínimo de buena fe.

Todos los actos que, de acuerdo con la sana razón y la piedad humana, dañen ciertas exigencias esenciales de la humanidad civilizada, como actos de crueldad o ignominia morales, deben estar prohibidos.

Tiene especial importancia para este trabajo la apreciación de las reglas de Derecho de Gentes respecto al trato de los heridos militares y de los prisioneros de guerra. Más adelante serán materia de consideración más detenida.

Por ahora nos limitaremos a señalar los principios generales: "...ningún beligerante tiene derecho ilimitado a causar daño al enemigo".

Se puede distinguir entre cosas lícitas y cosas ilícitas en la conducción de las hostilidades.

Para realizar la distinción anterior será preciso recurrir al triple criterio de utilidad, lealtad y humanidad.

Esos criterios serán aplicados según el estado de las costumbres, las ideas, las circunstancias, los hábitos sociales y el grado de civilización.

Persiste actualmente la distinción trazada por Vitoria entre combatientes y no combatientes, nocentes e inocentes, pero su aplicación práctica ha cambiado mucho. No podía ser de otra manera, ya que el perfeccionamiento constante de los medios de hacer la guerra, la guerra aérea y los cambios de las tácticas militares, originados precisamente en ese perfeccionamiento, hacen más difícil la determinación de las categorías de nocentes e inocentes y el abstraerlos de las consecuencias directas del estado bélico.

Sin embargo, Yves de la Brière sostiene que la regla del Derecho de Gentes permanece cierta: "Es preciso abstraer, en tanto que sea posible, a la pobla-

ción civil de las consecuencias directas de las violencias, aun permitidas, que implica el estado de Guerra."

Esta regla, sostiene el mismo autor, "lleva consigo la obligación moral y jurídica de no apuntar intencionalmente a otra cosa que a las fuerzas militares del enemigo, a sus aprovisionamientos bélicos a todo aquello que pueda constituir normalmente un objetivo de guerra, según las costumbres y convenciones en vigor".

Existe en el Derecho actual la idea de la neutralidad de las terceras potencias, idea que es de origen moderno. Sostiene el autor que hemos venido comentando que la idea de la guerra justa aspira a excluir la legitimidad de una neutralidad internacional.

En efecto, si un Estado se ha hecho culpable de violar la justicia y un Estado ajusticiador hace la guerra en su contra, es lógico pensar que: "*ex fine et bono et auctoritate totius orbis*", como diría Vitoria, las terceras potencias no tienen un justo motivo para permanecer neutrales por sistema.

Sin embargo, dada la dificultad práctica para que los terceros Estados determinen cuál de los beligerantes está asistido por el derecho y la justicia, la evolución del Derecho Internacional Público se inclina a proclamar el estatuto jurídico de neutralidad.

En virtud de dicho estatuto, los Estados neutrales tienen el estricto deber de abstenerse de todo testimonio favorable o desfavorable frente a los partidos en guerra pero también tienen el derecho de ser dejados perfectamente tranquilos.

La evolución del Derecho de Gentes no se ha detenido en este punto. El Pacto de la Sociedad de las Naciones y la Carta de las Naciones Unidas, consecuencias de las dos últimas Guerras Mundiales, presentan una tendencia definitiva a regresar al concepto primitivo, que proscribió la neutralidad como sistema. A eso ha ayudado la dolorosa experiencia de estas últimas guerras, en las que hemos presenciado la violación constante de los derechos de las naciones neutrales.

Dada la necesaria brevedad que nos marca un trabajo de la naturaleza del presente, nos abstendremos de hacer mención de otras reglas que regulan la conducta de los beligerantes. Tales serían, entre otras, las relacionadas con la ocupación militar, los bienes del enemigo, las reglas sobre las represalias, etcétera.

Tampoco haremos alusión a los elementos señalados por las autoridades para realizar una paz justa.

De lo que llevamos visto hemos de hacer hincapié especial en el hecho de que en el moderno Derecho de Gentes se ha dado particular importancia a la redacción de tratados que tutelan a los heridos militares y a los prisioneros de guerra, tanto en la guerra terrestre como en la marítima.

Este movimiento nace de que los medios, cada vez más terribles, de destrucción aportados por la civilización han aumentado los horrores de la guerra, que ya por naturaleza es un mal tremendo: "*mala tam magna, tam horrenda, tam saeva*".

La Cruz Roja es un movimiento mundial, apolítico y no confesional, basado en los principios fundamentales del humanitarismo, la neutralidad y la imparcialidad. El creador del movimiento de la Cruz Roja fue un comerciante suizo, Henry Dunant, que presenció en 1859 la matanza de la batalla de Solferino, durante la guerra de sucesión italiana. En una obra que recogía sus experiencias, Dunant pidió la constitución de sociedades nacionales de socorro, que complementarían los servicios militares de sanidad, entonces inadecuados, así como la firma de un convenio internacional que asegurara la protección de los heridos y enfermos en el campo de batalla. En 1863 se estableció en Ginebra un comité de cinco miembros, del que Dunant formaba parte, para poner en práctica sus ideas.

Desde entonces, la idea de la Cruz Roja se ha extendido por todo el mundo y el movimiento está organizado actualmente en varias formas:

1. El Comité Internacional de la Cruz Roja, organismo independiente con sede en Ginebra, integrado por ciudadanos suizos y que se interesa especialmente por las víctimas de los conflictos. Su origen se remonta al Comité de Ginebra de 1863.
2. Las Sociedades Nacionales, que actualmente funcionan en 122 países. Estas Sociedades comparten los principios y los ideales de la Cruz Roja, pero enfocan sus programas y actividades hacia las necesidades humanitarias particulares de sus propios países. Muchas de estas Sociedades nacionales se ocuparon en un principio de los heridos de guerra; pero en la actualidad sus actividades se orientan principalmente a la prestación de socorro en caso de desastres, a la salud y al bienestar. En tanto que en su mayoría se denominan Sociedades de la Cruz Roja, las de algunos países musulmanes se llaman Sociedades de la Media Luna Roja, y la de Irán, Sociedad del León y Sol Rojo.
3. La Liga de Sociedades de la Cruz Roja es la federación de las 122 Sociedades nacionales, cuya secretaría se encuentra en Ginebra. Creada después de la Primera Guerra Mundial, la Liga actúa como portavoz internacional de las Sociedades nacionales, las asiste en su desarrollo y coordina actividades tales como el socorro internacional en caso de desastres.

Estos tres organismos de la Cruz Roja se denominan colectivamente "La Cruz Roja Internacional". Se reúnen corporativamente cada cuatro años, junto con los representantes de los gobiernos signatarios de los Convenios de Ginebra, para constituir la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que es la más alta autoridad deliberante de la Cruz Roja Internacional. En el intervalo entre las reuniones de la Conferencia, la coordinación y la armonía entre la Liga y el Comité Internacional incumbe a la Comisión Permanente de la Cruz Roja Internacional.

Cuatro son los Convenios, actualmente en vigor que fueron celebrados en Ginebra en 1949. Son el fruto de una constante evolución jurídica que comenzó con el Convenio de 1864. La materia tutelada se ha ampliado conside-

rablemente, de modo que lo que principió como una protección a los militares heridos en combate actualmente abarca la de los marinos, prisioneros de guerra, población civil y aun guerrilleros.

Los cuatro Convenios de Ginebra (1949), aprobados por Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1951, son los siguientes:

Convenio para Aliviar la Suerte de los Heridos y Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña (Convenio N° 1).

Convenio para Aliviar la Suerte de los Heridos, Enfermos y Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar (Convenio N° 2).

Convenio Sobre el Trato de los Prisioneros de Guerra (Convenio N° 3).

Convenio sobre la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Convenio N° 4).

Disposiciones Comunes a los Cuatro Convenios

La Conferencia Diplomática de Ginebra, aportando con ello una innovación, ha querido desarrollar y agrupar las disposiciones de alcance general, hasta ahora embrionarias y dispersas. Casi idénticas en cada uno de los cuatro Convenios, quedan ahora repartidas en tres subdivisiones.

Disposiciones Generales

Se trata de una docena de artículos de gran importancia, que determinan las condiciones de aplicación de los Convenios y se encuentran al comienzo de cada uno de ellos. Se refieren al respecto de los convenios y a su aplicación en caso de guerra internacional, ocupación o guerra civil. Vienen en seguida las disposiciones relativas a la duración de la aplicación, a los acuerdos especiales que las Partes Contratantes pueden concertar, al carácter inalienable de los derechos de las personas protegidas, a la misión de las potencias protectoras y de los que las reemplacen, a las actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja y a la conciliación de querrelas entre las partes Contratantes.

Represión de Infracciones

Son los artículos 49 a 52 del Primer Convenio, 50 a 53 del Segundo, 129 a 131 del Tercero y 146 a 149 del Cuarto.

La XVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, juzgando insuficientes las disposiciones por ella elaboradas en este dominio, había encargado al Co-

mité Internacional que prosiguiera sus trabajos sobre esta importante cuestión. Y éste, después de haber consultado a especialistas de reputación mundial, presentó a los gobiernos invitados a la Conferencia Diplomática, en su volumen titulado Observaciones y Propuestas, sugerencias que sirvieron de base para las deliberaciones de la conferencia.

El primer artículo fija la sanción penal de las infracciones, en particular de las "infracciones graves", definidas en el artículo segundo.

No cabe duda que estos textos aportarán una contribución importante al derecho internacional en el dominio de los "crímenes de guerra", noción que, debido a su frecuente uso en el lenguaje corriente y en los escritos de los publicistas, exige una definición jurídica de aceptación general.

Disposiciones Finales

Esta sección, con la que termina cada Convenio, contiene cláusulas diplomáticas relativas a la firma, la ratificación y la entrada en vigor de los Convenios, así como al procedimiento de adhesión a los mismos.

Dentro de la evolución que tiene el derecho humanitario, cabe destacar que en 1977 terminó en Ginebra una conferencia diplomática sobre la reafirmación y desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados.

Dicha conferencia, de la que México formó parte, concluyó con la firma de dos protocolos, a saber:

Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949, Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I).

Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949, Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II).

Cabe destacar la importancia que reviste el Protocolo II, cuyo contenido amplía, desarrolla y completa el Artículo 3º, común a los Convenios de Ginebra.

La problemática del combate entre fuerzas internas de una nación, cuando la lucha trasciende el problema policiaco y se acerca o se convierte en guerra civil, es la que contempla este Protocolo, cuyo objetivo es tutelar eficazmente a los combatientes miembros de fuerzas opositoras al gobierno legalmente constituido, para que a sus miembros se les preste la protección que merece cualquier beligerante dentro de los límites que establece el mismo Protocolo.

Febrero de 1978.

RÉGIMEN DE LOS INMUEBLES DESTINADOS AL SERVICIO PÚBLICO

LUIS VEGA GARCÍA

I. REFERENCIA HISTÓRICA

I.1. *México Precortesiano*

Enmarcada dentro de un sistema político que evolucionó de la oligarquía a la monarquía absoluta, el derecho azteca tuteló tres modalidades respecto de la propiedad territorial: la propiedad del monarca, los nobles y los guerreros; la propiedad de los pueblos, y; la propiedad del ejército y de los dioses.

De la forma de gobierno finalmente adoptada, deriva las convicciones de que el monarca es el dueño absoluto de los territorios y de que la conquista es el modo originario de adquisición de la propiedad, de forma tal que sólo al rey de los antiguos mexicanos correspondía la triple facultad de usar, gozar y disponer de las tierras, sin limitación alguna.

Originariamente, la propiedad inmueble dimanaba del monarca, quien podía transmitirla, enajenarla o entregarla en usufructo cuando y a quien le pareciera conveniente.

Aquellos nobles, parientes y guerreros a quienes el rey distinguía donándoles, entregándoles en usufructo o de cualquier otra forma enajenándoles tierras, habían de aceptar con el favor, las condiciones que el mandatario les imponía.

Consecuentes con la voluntad real, los favorecidos con la entrega de inmuebles debían transmitirlos de padres a hijos y los sucesivos detentadores estaban obligados a rendir vasallaje al monarca.

A los pueblos, constituidos por las tribus primitivas que sentaron su residencia en pequeños territorios sobre los que establecieron sus hogares, quedó atribuida la nuda propiedad del "capullalli" que no es otra cosa que las tierras requeridas para su subsistencia.

Sobre la base de una propiedad comunal, las familias del pueblo detentaban el usufructo de las parcelas en que se dividían las tierras del "calpulli" o barrio.

Junto a las tierras parceladas del calpulli coexistían las de uso común de los habitantes del pueblo, destinadas principalmente al cultivo colectivo, con cuyas utilidades se sufragaban los gastos públicos y se cubrían los tributos a que el pueblo estuviese obligado.

De naturaleza guerrero y por vocación religioso, el pueblo azteca reconoció

la titularidad de grandes extensiones territoriales en favor del ejército y del clero.

Militares y sacerdotes disponían de un tipo de propiedad institucional, sobre inmuebles que se daban en arrendamiento a quien así lo solicitaba y cuyos rendimientos se destinaban al sostenimiento de las dos instituciones: ejército y clase sacerdotal.

I.2. La Colonia

La razón de la fuerza fue el origen único de la apropiación por parte del conquistador español, respecto de las tierras de los pueblos indígenas de América, en la culminación de una conquista destructiva y cruenta.

A instancias de los conquistadores, Alejandro VI entonces Sumo Pontífice de la Iglesia Católica, pretendió legitimar el despojo con la célebre bula, en la que podemos leer: "Así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el Occidente y Mediodía que por otro Rey o Príncipe Cristiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de Nuestro Señor Jesu Christo próximo pasado del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres cuando fueron por Vuestros mensajeros y Capitanes halladas algunas de dichas islas; por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos, en San Pedro concedida y del Vicariato de Jesu Christo que ejercemos en las tierras con todos los señoríos de ellas; Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, Vuestros herederos y sucesores: y hacemos, constituimos y deputamos a Vos, y los hijos vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción."¹

Sobre este único título de notoria precariedad, pretendió la corona española justificar la detentación de los territorios descubiertos en el Nuevo Continente.

Así fue que, a luz del derecho positivo español, los territorios de América adquirieron categoría de propiedad privada del monarca conquistador.

Si bien los gastos erogados por el descubrimiento y la conquista fueron cubiertos con fondos de los Reyes Católicos, estos hechos y la dominación consecuente no pueden ser considerados de orden privado, sino que deben observarse dentro del ámbito del derecho público, toda vez que generan facultades de soberanía y jurisdicción en favor del Gobierno del Estado conquistador.

De esta forma, cuando los reyes otorgaban mercedes en beneficio de particulares, reservaban en favor de la Corona la soberanía y jurisdicción.

¹ Cedula, de Puga México, MDLXII, citado por Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario de México y la Ley de Reforma Agraria, Editorial Porrúa, S. A., México, 1975, p. 35.

I.3. México Independiente

Como puede verse, tanto en el México Prehispánico como durante la Colonia, la propiedad inmobiliaria fue originariamente atribuible al monarca, quien podía constituir la propiedad privada en favor de sus súbditos reservándose, en su calidad de titular del poder público, facultades de soberanía y jurisdicción.

El doloroso alumbramiento del Estado Mexicano, luego de un no menos penoso período de gestación, sitúa de pronto a un poder público endeble y presionado por las facciones que aspiran a su control, en la obligación de velar por un territorio de dimensiones más allá de las posibilidades de la población para ocuparlo y del propio poder para defenderlo.

De tal forma que apenas a los 27 años de vida independiente, en 1848, habrá de sufrirse el despojo por parte del invasor imperialista de más de la mitad del territorio mexicano que comprendió la Alta California, Nuevo México y Tejas.

Más que pretender fundar el derecho del Estado respecto de los inmuebles que integran su territorio o regular su tenencia por parte de los particulares, los gobiernos de la joven Nación se dieron a la tarea de promover la distribución de la escasa población sobre el territorio del país; ello explica la abundancia de disposiciones legales en materia de colonización en los primeros años del México Independiente.

Por otra parte, en base a la amortización de sus propiedades, el clero católico desde la época colonial inició la concentración de bienes raíces que en razón de la normatividad a que los sujetaba la propia Iglesia, adquirían carácter de inalienables, conforme ingresaban a su patrimonio.

La magnitud de tal concentración era en gran medida causa del escaso desarrollo económico del país durante los primeros años de su vida independiente, además de que privaba al erario de los ingresos que, vía derechos, podría producirle el tráfico inmobiliario.

En tales condiciones, con la pretensión de remediar los males enunciados, el 25 de junio de 1856 el Presidente Ignacio Comonfort expidió la Ley de Desamortización, cuyo espíritu vióse refrendado con categoría de norma constitucional en el artículo 27 de la Carta Magna de 1857, que dispone: "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."²

La Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 12 de julio de 1859 expedida por el Presidente Juárez en Veracruz, dispuso en su artículo 1º que: "Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de

² Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1979, Editorial Porrúa, S. A., México, 1980, p. 610.

³ *Op. cit.*, p. 638.

predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.”³

El 31 del mismo mes de julio se expidió el Decreto que declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos y el 2 de febrero de 1861, el ordenamiento por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia.⁴

Las disposiciones legales relacionadas propiciaron con el incremento del patrimonio de Estado, un significativo apoyo financiero a las instituciones públicas.⁵

En la legislación común el Código Civil de 1870 se refirió a los bienes de propiedad pública, que clasificó en bienes de uso común y bienes propios de la Nación.

El 18 de diciembre de 1902 se expidió la “Ley sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales”, atribuyendo a éstos el carácter de imprescriptibles y otorgando la competencia sobre los mismos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. LA NATURALEZA DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El Estado, pueblo jurídicamente organizado que dentro de los límites de un territorio propio evoluciona hacia el desarrollo, requiere de la titularidad cuestionable del ámbito espacial en que se desenvuelve.

Si bien combate la idea de la propiedad del Estado a la manera de la concepción privatista, Burdean sostiene la existencia de un derecho real institucional: “El Estado, procede de la asignación de un suelo a un pueblo, la institución estatal no tiene por qué despreñar este medio que le es proporcionado para realizar la idea de derecho que ella encarna. En este sentido existe incontestablemente entre la tierra y el poder un nexo institucional. Sin embargo, sobre un bien material este vínculo no debe confundirse con el que traduce la propiedad porque sirve a intereses bien diferentes en cuanto a su naturaleza particular cuyo contenido se determina por la exigencia del servicio de la institución.”⁷

Aceptamos que el territorio, como elemento del Estado, es el ámbito espacial dentro del que se ejerce el poder estatal; empero sostenemos que, como propiedad del pueblo, el territorio es también el espacio necesario para levantar sus hogares, la fuente básica de su alimentación, la entraña que atesora

⁴ *Op. cit.*, pp. 656 y 665.

⁵ Situación actual del marco normativo y administrativo del Control Inmobiliario Federal y propuesta para la integración de un nuevo sistema de control, administración y aprovechamiento inmobiliario. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1980, p. 2.

⁶ *Op. cit.*, p. 3.

⁷ Citado por Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1973, p. 181.

sus potencialidades de riqueza en minerales, metales, hidrocarburos y otros energéticos.

Además del imperium, poder de mando que con carácter coactivo el Estado puede ejercer dentro de la circunscripción territorial que le pertenece, el Estado detenta originariamente lo que Laband llama derecho real de naturaleza pública.⁸

No creemos posible desvincular la concepción jurídico-política del territorio, de la significación económica que el Constituyente revolucionario le atribuyó al concebirlo como instrumento del pueblo en lucha para despejar las sombras del subdesarrollo.

En este orden de ideas es que la Constitución de 1917, en su artículo 27 señala: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

Estas son las premisas: la nación es la propietaria originaria de los inmuebles que integran el territorio nacional; es la propia nación, manifestándose por voz de su Poder Constituyente, la que se otorga el derecho de constituir la propiedad privada.

Si bien la iniciativa del artículo 27 Constitucional presentado en el Constituyente pretende, de manera infortunada, fundar ese derecho real de naturaleza pública en el derecho de propiedad absoluta que ostentó el monarca español durante la colonia, es claro que “el Constituyente aprobó el primer párrafo del precepto, que, aunque se le desligue del antecedente colonial, recoge el principio de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas. Entendemos, en consecuencia, que el Constituyente se afilió a la tendencia que considera el derecho de Estado sobre el territorio nacional como un derecho real de naturaleza pública”.⁹

También afirmamos con Tena Ramírez; “Así, pues, no parece que nuestra Constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, siga acogiendo el concepto clásico del dominio eminente del Estado, sino que consagra en favor de éste un dominio más concreto y real, un dominio que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en dominiales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario, que es la nación.”¹⁰

Aclaremos que bajo el concepto de Nación, entendemos al pueblo que, consiente de sus glorias y penas del pasado se proyecta solidariamente hacia el futuro en busca de su desarrollo pleno.

Es el Estado, personificación jurídica y política de la Nación, quien se encargará de la tutela de los intereses que, tanto para la propia Nación, como

⁸ Citado por Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1968, p. 182.

⁹ *Ibid.*, p. 183.

¹⁰ *Ibid.*, p. 184.

para los particulares titulares de la propiedad privada, se establecen en el precepto constitucional aludido.

No obstante lo afirmado por Burgoa, en el sentido de que: "El concepto de 'propiedad originaria' no debe interpretarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues el Estado o la Nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas existentes dentro de su territorio como lo hace un propietario corriente."¹¹ Sostenemos que si el Estado no ejercita las facultades derivadas del concepto clásico de la propiedad que formularon los romanos, es en razón de que sus finalidades son en esencia diferentes de los propósitos y objetivos de las personas de derecho privado; de tal forma que, a la manera en que hoy queremos concebir al Estado, debemos asignarle, además de la obligación de tutelar el logro de los fines del derecho, el papel de promotor del desarrollo económico y social.

Considerando que el territorio es, a la vez que elemento del Estado, fuente de subsistencia y riqueza del pueblo y consecuentemente, en cuanto a su carácter de bien inmueble atribuible en propiedad originaria a la Nación; así como que ésta, manifestándose por conducto del Constituyente del 17, ha establecido la propiedad privada respecto de los inmuebles cuyo dominio transmita en favor de los particulares, podemos concluir que la aplicación de regímenes jurídicos distintos a los bienes de la titularidad de particulares y a los de naturaleza pública, es perfectamente justificada.

3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INMUEBLES DESTINADOS AL SERVICIO PÚBLICO

Sentados de forma más que sucinta los antecedentes, pretendemos circunscribir nuestro análisis a los inmuebles integrantes del patrimonio nacional que se encuentran destinados al servicio de los Poderes de la Unión y cuya regularización jurídica, en el caso de que su titulación o en general su situación frente al derecho sea cuestionable, se estima un renglón importante de contribución al Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal.

Las disposiciones inherentes a los bienes del dominio público, se contienen principalmente en los siguientes ordenamientos, cuya denominación habremos de abreviar en lo sucesivo, como sigue:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución).
- Código Civil para el Distrito, en materia común, y para toda la República en Materia Federal (C.C.).
- Ley General de Bienes Nacionales (L.G.B.N.).

3.1. Constitución

Ha quedado señalado que, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución, la propiedad de las tierras y aguas dentro de los límites del

¹¹ *Op. cit.*, p. 195.

territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Establece el propio artículo que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

No estamos en presencia de una venta forzada como incongruentemente se afirma en ocasiones; sino que a través de la expropiación el gobierno, parte integrante del Estado, determina la recuperación de la titularidad del bien y, ante la imposibilidad de convenirla por cualquiera circunstancia con el presunto afectado, restituye su propiedad originaria compensando a éste por la merma que sufre en su haber patrimonial, en ejecución de la justicia a cuya tutela se encuentra obligado.

La Nación, continúa el artículo 27, tendrá el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público.

Por otra parte, la norma constitucional a que se alude establece que las iglesias, son incapaces para adquirir, poseer o administrar bienes raíces y que los que tuviere, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación. Los obispados, casa curales, seminarios, asilos y en general los inmuebles destinados a propagación de cultos, pasarán desde luego, de pleno derecho al dominio de la Nación para destinarse a los servicios públicos de la Federación o de los Estados.

El artículo 132 de la Constitución, a su vez dispone que los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, se sujetarán a la jurisdicción de los poderes federales. Los inmuebles que en lo sucesivo se adquieran también se sujetarán a la jurisdicción federal en el caso de que la legislación respectiva lo consienta.

3.2. Código Civil

El C.C. clasifica a los bienes en consideración a las personas a quienes pertenecen, en bienes de dominio del poder público o de propiedad de los particulares (Art. 764).

Los primeros pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios (Atr. 765), y se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios (Art. 767). Los destinados a un servicio público son inalienables e imprescriptibles (Art. 770).

3.3. Ley General de Bienes Nacionales

La L.G.B.N. de 23 de diciembre de 1968 publicada en el Diario Oficial de 1969, es el Ordenamiento base para la regulación de los inmuebles que integran el Patrimonio Nacional, es decir aquellos que, correspondiendo de ma-

nera originaria en propiedad a la Nación, no han sido transmitidos en favor de los particulares, o han sido recuperados de la titularidad de éstos por cualquier medio legal.

Así pues el patrimonio nacional se integra por dos tipos de bienes en general: los del dominio público de la Federación y los del dominio privado de ésta (Art. 1º G.L.B.N.).

El artículo 2º, fracción V de la Ley, clasifica dentro de los bienes del dominio público a los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la Ley.

Los bienes del dominio público se encuentran sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, siempre y cuando, en tratándose de bienes ubicados en el territorio de un estado medie la aprobación de la legislatura local, o ésta no se expida en un plazo de 30 días a partir de que se reciba la comunicación respectiva del Ejecutivo Federal (Art. 5º).

La engativa de la legislatura, coloca al inmueble en situación de bien del dominio privado, únicamente para lo relacionado con la jurisdicción local (Art. 5º).

De acuerdo con el artículo 7º, la representación del gobierno federal en la celebración de cualquier contrato o convenio y en la ejecución de todo acto que afecte a inmuebles, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por el Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, en relación con el artículo 37, fracciones VIII y XVIII del propio Ordenamiento, actualmente dicha representación se confía a la Secretaría de Asentamientos Humanos.

Por su parte el artículo 33 fracción I de la misma Ley de la Administración Pública Federal establece que corresponde a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial: Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

En consecuencia, de acuerdo con las disposiciones legales relacionadas, afirmamos que en materia de inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, a fines de interés social o general, los propios que se utilizan para dicho fin y los equiparados legalmente a éstos, así como las plazas paseos y parques públicos construidos o conserados por el Gobierno Federal, la intervención en representación de este último, corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Cabe hacer notar que el Departamento del Distrito Federal, aun cuando tiene naturaleza de Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, de acuerdo con la Ley Orgánica que regula lo relacionado con su gobierno, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978 tiene personalidad y capacidad para la adquisición, posesión y adminis-

tración de los inmuebles que le sean necesarios, en los términos de los artículos 32 al 43 del citado Ordenamiento.

Por otra parte es la Procuraduría General de la República, en su carácter de abogado y asesor jurídico de la República, a quien compete el ejercicio de la acción reivindicatoria, así como el de cualquiera otra que sea necesario deducir en vía judicial para la defensa de los bienes de la Nación (Art. 7º, último párrafo).

Son características de esencia de los bienes de dominio público de la Federación, la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, así como la circunstancia de no encontrarse sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

Compete al Ejecutivo Federal la declaración en el sentido de que un bien forma parte del dominio público en los términos de la Ley (Art. 10, fracción I).

Asimismo son atribuciones de dicho poder, entre otras la incorporación o desincorporación mediante decreto, de bienes al o del dominio público (Art. 10, fracciones II y III).

Por considerarlo de importancia fundamental para los efectos del presente ensayo, se transcribe en lo conducente el artículo 23 de la L.G.B.N., que detalla los inmuebles que por encontrarse destinados al servicio público, se comparan a los del dominio público de la Federación: "I. Los palacios de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación; II. Los inmuebles destinados a las Secretarías, Departamentos de Estado y sus dependencias; III. Los inmuebles destinados a las oficinas y dependencias de los Poderes Legislativo y Judicial; IV. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación; V. Los establecimientos fabriles administrados directamente por el gobierno federal; VI. Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones; VII. Los inmuebles que constituyan el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, con la salvedad que indica el artículo 25, mientras no hayan sido objeto de un acto voluntario de enajenación, con arreglo a las leyes, por virtud del cual se transmita su dominio a personas de derecho privado, y VIII. Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público diversos de los señalados en la fracción II del artículo 3º de esta ley."

Cuando alguna dependencia de la Administración Pública Federal decidiera la adquisición de un inmueble para destinarlo a un servicio público, a un fin de interés general o para utilizarlo en el desempeño de las atribuciones del gobierno federal, debe sujetarse al siguiente procedimiento, establecido en el artículo 26 de la L.G.B.IV:

— Obtener la autorización de la inversión por la Secretaría de la Presidencia y por la de Hacienda y Crédito Público por lo que hace al gasto respectivo. Atendiendo la redistribución de atribuciones contenidas en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe entenderse que tal auto-

rización es de competencia de la actual Secretaría de Programación y Presupuesto.

En tratándose de adquisiciones a título gratuito, debe entenderse que no es necesaria tal autorización, en virtud de que no generará ninguna erogación.

— Conocer la opinión de la Secretaría del Patrimonio Nacional, actualmente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y encomendarle a esta dependencia las gestiones de firma, registro y archivo de la escritura y título de propiedad.

— Determinar el precio en cantidad no mayor de la que arroje el avalúo que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Como se observa, el legislador fue cuidadoso en no hablar de ninguna figura jurídica de derecho privado, para determinar la vía de la adquisición.

Sin embargo, pensamos que válidamente pudiera hablarse de la celebración de contratos de compraventa o donación de inmuebles en favor de la Federación, sin contrariar la intención del Constituyente en el sentido de atribuir a la Nación la propiedad originaria de los inmuebles que componen el territorio nacional, toda vez que radica en la propia Nación el derecho a constituir la propiedad privada mediante la transmisión o reconocimiento del dominio en favor de los particulares, quienes pueden convenir con el Estado, la retransmisión a título oneroso o gratuito.

Por otra parte, el Estado puede readquirir el dominio de bienes reconocidos o transmitidos en favor de los particulares, cuando el gobierno federal declare y justifique que son de utilidad pública, cubriendo al afectado una indemnización que tiene carácter compensatorio por el menoscabo patrimonial sufrido (Art. 27).

La utilidad pública tocará determinarla a la autoridad del ramo respectivo, mientras que a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas corresponderá fijar el monto de la indemnización y los procedimientos para la ocupación administrativa.

Por su parte, será de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto (antes de la de Hacienda y Crédito Público) la determinación de la forma de pago cuando éste deba hacerse con cargo a la Federación.

Los inmuebles que se destinen a un servicio público deberán utilizarse para tal fin en un plazo de 6 meses a partir de su recepción por parte de la dependencia o institución prestadora de tal servicio, debiendo retirarse en caso de incumplimiento (Art. 28).

Para destinar un inmueble al servicio público, así como para modificar su destino se requiere decreto que expida el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. El destino en favor de entidades públicas o privadas no transmite la propiedad ni derecho real alguno sobre el inmueble (Ar. 29).

La venta en subasta o fuera de ella, de inmuebles federales y la adquisición de inmuebles para el servicio de alguna dependencia del gobierno federal o de un organismo descentralizado, se harán con base en los avalúos que practique o apruebe la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en la inte-

ligencia de que ninguna venta o permuta se otorgará por precio inferior al que señale el avalúo (Art. 44).

Los actos o contratos relacionados con los inmuebles nacionales que para su validez o por acuerdo de las partes requieran de intervención de notario, se otorgarán ante los llamados notarios del patrimonio nacional o del patrimonio inmueble federal, que la Secretaría de Asentamientos Humanos designa libremente dentro de los autorizados para desempeñar la función notarial (Art. 53).

Ningún notario deberá autorizar escrituras relativas a adquisiciones, enajenación o afectación de bienes en que sea parte el gobierno federal o los organismos descentralizados, sin la intervención y aprobación previas de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Art. 54).

Consideramos que el grado de invalidez del instrumento público otorgado en contradicción a lo que se señala en el párrafo anterior, trasladando al caso las disposiciones del derecho común, sería el de nulidad relativa; criterio que parece ratificado por la propia Secretaría de Asentamientos Humanos cuando procede a la inscripción preventiva de esos títulos y ordena la convalidación de los mismos en los términos de la Ley.

Al respecto cabe señalar que, con frecuencia, los particulares suelen transmitir la propiedad de inmuebles en favor de la Federación, a título gratuito, para coadyuvar al establecimiento de un servicio público cuya prestación resulta urgente, razón por la cual suele abreviarse la tramitación y procederse a la regularización posterior.

Los notarios del patrimonio inmueble federal llevarán protocolos especiales para los actos enunciados, los cuales deberán ser autorizados por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Sus honorarios se reducirán a la mitad del monto que señale el arancel correspondiente, cuando sean a cargo de la Federación (Art. 54).

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas está a cargo del Registro Público de la Propiedad Federal, en el cual se inscribirán (Arts. 63 y 65).

— Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al gobierno federal sobre bienes inmuebles;

— Los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad federal, cuyo plazo sea de cinco años o mayor;

— Las resoluciones de ocupación y sentencias relacionadas con inmuebles federales, que pronuncie la autoridad judicial;

— Las informaciones ad-perpetuam promovidas por el Ministerio Público Federal, para acreditar la posesión y el dominio de la Nación, sobre bienes inmuebles;

— Las resoluciones judiciales o de árbitros o arbitradores que produzcan algunos de los efectos mencionados en la fracción I;

- Los decretos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes, y
- Los demás títulos que, conforme a la ley, deban ser registrados.

Dentro de los bienes del dominio público sólo son inscribibles en el Registro Público de la Propiedad Federal, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los que de hecho utilice para tal fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley (Art. 66).

Los documentos mencionados se inscribirán también en el registro público de la propiedad que corresponda según la ubicación de los bienes (Art. 67).

También compete a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la elaboración del Catálogo y el inventario general de los bienes y recursos de la Nación y mantenerlo actualizado (Art. 73).

Para tal efecto las dependencias federales le proporcionarán, cuando lo solicite, copia de los inventarios de los bienes y recursos nacionales que posean o administren (Art. 74), así como los informes y datos necesarios para mantener actualizado el catálogo e inventario (Art. 75).

4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN AL CONTROL DE INMUEBLES

Ha sostenido Alejandro Carrillo Castro que los objetivos del Programa de Reforma Administrativa se orientan a la atención de planteamientos, tanto de gobernados como de servidores públicos, de tal forma que el desarrollo de una administración pública debe permitir: "A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo."¹²

Dentro de los once programas contemplados en las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976", se incluye el que se anuncia como: "VIII. Revisión de la administración de recursos materiales. Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal."¹³

Hemos conceptualizado al estado contemporáneo como promotor de su desarrollo y, en consecuencia, sostenemos con Carrillo Castro que el objetivo político prioritario del gobierno es el "de promover, en todos los aspectos, la

¹² Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. Miguel Ángel Porrúa, S. A. México, p. 50.

¹³ *Ibid.*, p. 52.

cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y entre sus diversos componentes, objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población".¹⁴

Estas ideas permiten caracterizar al actual régimen de gobierno como impulsor de una reforma administrativa económica y social que tiene por eje la programación y consecuentemente contempla, entre otros, como objetivo global del Programa de Reforma Administrativa 1976-1982: "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".¹⁵

Con la pretensión de alcanzar el objetivo enunciado, actualmente se trabaja en el sector público para establecer sistemas adecuados para la administración de recursos materiales, a través del: "Establecimiento de normas referentes a la adquisición, uso, aprovechamiento, conservación, rehabilitación y disposición de bienes muebles e inmuebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal."¹⁶

La programación para el control y aprovechamiento óptimo de los inmuebles del dominio público destinados a la prestación de un servicio público, supone la disponibilidad de una información sistematizada que permita a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el conocimiento preciso de:

- Los inmuebles destinados a los servicios públicos cuya prestación tienen atribuida, que se encuentran debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal;
- Los documentos e instrumentos que amparen la titularidad de inmuebles a su servicio que se encuentran inscritos con carácter preventivo en dicho Registro, por encontrarse pendientes de perfeccionamiento.
- Los inmuebles que estando afectos a la prestación de servicios públicos a cargo de la Federación han sido indebidamente titulados en favor de organismos y autoridades distintos de aquella, así como de personas de derecho privado.
- Los inmuebles que se encuentran formalmente destinados al servicio público de dependencias o entidades y que de hecho ya no son utilizados en tales fines.

La racionalización en el uso y administración de los recursos inmobiliarios

¹⁴ *Ibid.*, p. 134.

¹⁵ *Ibid.*, p. 135.

¹⁶ *Ibid.*, p. 145.

nacionales destinados por el gobierno federal a los servicios públicos, requeriría de que las dependencias y entidades verificaran la correcta ubicación de los bienes raíces con respecto al marco dispuesto por los ordenamientos legales vigentes.

Tal verificación podría programarse en coordinación con la dependencia que tiene atribuida la función del control de los inmuebles federales, contemplando el desempeño de las acciones que enunciativamente se describen:

— Elaboración y actualización del catálogo e inventario de inmuebles nacionales destinados al servicio de dependencias y entidades.

— Incorporación al patrimonio federal de los inmuebles afectos al servicio público que por alguna razón se encuentran incorrectamente titulados en favor de personas de derecho público o privado a quienes, en términos de la Ley, no corresponde su titularidad.

— Tramitación de la formalización, perfeccionamiento y registro de títulos de propiedad que amparan los derechos de la Federación, sobre inmuebles destinados al servicio público.

— Solución de los problemas jurídicos que específicamente se susciten con motivo de la posesión y propiedad de inmuebles federales.

— Determinación de los inmuebles de propiedad federal que, encontrándose formalmente afectos al servicio de dependencias o entidades, no hubieren sido utilizados para su finalidad original o se hubiere dejado de tener interés en conservarlos, para la toma de decisiones respectivas por parte de las autoridades competentes.

5. REFERENCIA AL RÉGIMEN AGRARIO

5.1. Expropiación de bienes ejidales y comunales

Los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. Los actos que se ejecuten en contravención a las características apuntadas son inexistentes. (Artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

En congruencia con lo anterior, los derechos de los ejidatarios sobre la unidad de dotación y sobre los bienes del ejido son inembargables, inalienables y no podrán gravarse. Los actos que contravengan estas características son también inexistentes (Artículo 75 de la L.F.R.A.).

No obstante, los bienes ejidales y comunales pueden ser objeto de expropiación por causa de utilidad pública, evidentemente superior a la utilidad social del ejido o comunidad. Se comprende como causa de utilidad pública, entre otras, el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público (Artículo 112 de la L.F.R.A.).

La expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por

avalúo, atendiendo al valor comercial de los bienes en función de su destino final (Artículo 121 de la L.F.R.A.).

Hemos sostenido que la indemnización en este caso, no tiene el carácter de precio en una venta forzada, sino que debe entenderse como una compensación por la merma patrimonial sufrida por el afectado.

Frecuentemente, los propios núcleos de población solicitan el establecimiento de un servicio público que debe ser prestado y administrado por el gobierno, en razón de que ello constituye un beneficio directo para los mismos núcleos.

En este orden de ideas, con fundamento en la idea de la propiedad originaria de la Nación, y en el carácter de promotor del desarrollo atribuido al Estado, se estima que la compensación a favor del núcleo de población afectado, podría considerarse constituida por el establecimiento y prestación del servicio público que, a mayor abundamiento, implica una inversión que afecta al gasto público.

Estas consideraciones nos conducen a proponer, como hipótesis de excepción, que cuando la causa de utilidad pública origen de la expropiación sea la descrita en líneas anteriores el gobierno pueda quedar liberado del pago de la indemnización en dinero.

5.2. La Parcela Escolar

En términos de la Ley se conceptúan como parcelas escolares las superficies de extensión igual a las de las unidades de dotación adjudicadas a los ejidatarios, de que deben disponer las escuelas rurales en ejidos y comunidades para destinarlas a la investigación, enseñanza y prácticas de la propia escuela a que pertenecen (Artículo 101 y 102 L.F.R.A.).

Estamos en presencia de un supuesto complejo y excepcional, en el que la administración pública, adquiere carácter de titular de derechos sobre bienes agrarios, en razón de que las escuelas disponentes de parcelas, dependen de ella.

De aceptarse el doble carácter de inmueble del dominio público y bienes de naturaleza agraria, le resultarían aplicables dos ámbitos normativos que podrían generar contradicciones. Los límites en cuanto a extensión y propósitos del presente trabajo nos sujetan a dejar planteada la cuestión que, por otra parte nos invita a reflexionar sobre posibles alternativas teóricas de solución.

LAS FACULTADES DEL GOBIERNO FEDERAL EN
MATERIA DE COMERCIO

II*

GUSTAVO R. VELASCO

En agosto de 1944 publiqué en la benemérita revista *Jus* un artículo con el título que reproduzco (número 73, tomo XIII, páginas 183 a 205. Mi trabajo también apareció en la Memoria de la Tercera Conferencia Interamericana de Abogados (México, 1945, págs. 192-109).

En la publicación de *Jus* aparece la anotación "continuará". En efecto, en una continuación de que incluso escribí cinco páginas, me proponía investigar si la conclusión aparentemente terminante y clara de mi artículo proporcionaba "un criterio práctico, utilizable, para distinguir las leyes que puede dictar válidamente el Congreso de la Unión, de aquellas que únicamente los Estados podrán poner en vigor". O si, por el contrario, nos habríamos contentado con una solución puramente verbal, "como fundada en una distinción tan discutida e incierta como lo es la del derecho público y el derecho privado".

En aquella época creía yo haber llegado a una solución en la controvertida cuestión de la diferencia entre ambas divisiones del derecho objetivo, cuestión que me había interesado desde 1932 en que la Escuela Libre de Derecho me honró nombrándome Profesor de Derecho Administrativo. Ello se debió a que encontré que, sin perjuicio de exponer su criterio sobre los caracteres específicos de dicha rama del derecho, todos los autores empezaban por definirlo como división del derecho público. Efectivamente, en una conferencia intitulada "Evolución del Derecho Administrativo Mexicano", que sustenté el 30 de julio de 1942 dentro del ciclo organizado por la Escuela Libre a fin de celebrar el trigésimo aniversario de su fundación, expresé que "hay derecho administrativo siempre que por medio de determinaciones individuales, órganos públicos que no reúnen las características de tribunales, tienen la posibilidad de modificar la situación jurídica de los particulares, esto es, de imponerles obligaciones o de privarlos de derechos, de concederlos estos o dispensarlos de aquéllas" (Evolución del Derecho Mexicano (1912-1942), México, 1943, tomo I, página 77). No es necesario puntualizar los defectos de mi concepción de aquel entonces: básteme decir que una mayor reflexión y el intento de aplicarla a las leyes expedidas por el Gobierno Federal sobre asuntos mercan-

* La primera parte se publicó en *Jus*, número 73, tomo XIII, pp. 183 a 205.

tiles, me convencieron de que era insostenible. Y la consecuencia fue la paralización del estudio que había principiado a escribir y que debía completar el publicado por Jus.

No por ello dejó de atraerme la exasperante dicotomía, sobre la cual seguí pensando, anotando obras que se referían a ella, o haciendo algún apunte como por ejemplo en el curso de una travesía en barco a Europa en 1953. Por fin en 1972 pude proceder a su estudio serio y sistemático y una vez que llegué a una conclusión y después de varios meses en que me dediqué a examinar las objeciones que pensé que podían oponérsele, a mediados de 1976 me dediqué a consignar por escrito el resultado de mis investigaciones y pensamientos, lo que terminé de hacer en junio de 1977. Mi estudio fue publicado por la Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, que editan en Roma los profesores Massimo-Severo Giannini y Giovanni Miele, en el tercer fascículo del año de 1978, páginas 847 a 939.

Pero antes de exponer la opinión a que he llegado sobre el dualismo derecho público-derecho privado, considero que debo referirme a los comentarios de que ha sido objeto la interpretación que he propuesto de la fracción X del artículo 73 de nuestra Constitución. En realidad, mi tesis ha pasado casi inadvertida. De los constitucionalistas, ninguno, que yo sepa, la ha mencionado siquiera. Han sido dos de nuestros más eminentes mercantilistas, quienes le han hecho el honor de citarla en notas que se encuentran en sus valiosas y desgraciadamente hasta ahora inconclusas obras (Mantilla Molina, Derecho Mercantil, México, 1968, nota 18 a, página 71; Barrera Graf, Derecho Mercantil, México, 1957, páginas 21 y 82). También el prestigiado profesor de Derecho Civil, Ramón Sánchez Meda, la ha mencionado en su interesante y fundado folleto "Una Nueva Legislación sobre Contratos y sobre Propiedad Urbana" (México, 1976, págs. 34 a 36).

En cuanto a comentarios, tenemos el formulado por el mencionado Profesor Barrera Graf en su libro llamado "Inversiones Extranjeras", en donde manifiesta creer que lo que regula la Ley de Inversiones Extranjeras, fundamentalmente, son relaciones privadas y que aún en la interpretación restrictiva del vocablo comercio que acojo en mi artículo, puede afirmarse la constitucionalidad de la ley de referencia (México, 1975, nota 21 en la página 9).

Al defender la constitucionalidad de la Ley General de Instituciones de Seguros, el infatigable y erudito especialista en seguros y fianzas Luis Ruiz Rueda aduce que el Código de Comercio se ocupó de las instituciones bancarias y que el de 1889 remitió a una ley especial, que exigiría una autorización para su establecimiento, como ya lo hacía el ordenamiento anterior. También alega que desde 1917 se han expedido numerosas leyes de naturaleza publicista, de lo cual concluye que "el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en materia de comercio tanto en derecho privado como en derecho administrativo" (El Contrato de Seguro, México, Editorial Porrúa, pág. 78).

El razonamiento es erróneo. El Código de 1884 se refirió a las instituciones bancarias porque el reformador de la Constitución de 1883 lo autorizó para ello. Y desde que las mencionó en la ley fundamental, las instituciones ban-

carias o de crédito han sido de la competencia federal, sin necesidad de acudir a la fracción X del artículo 73, ni de lucubrar que su mención en los Códigos de 1883 y 1889 lleva a la consecuencia de que se consideraran comprendidas en dicha fracción. En cuanto a que el legislador federal ha expedido numerosas leyes de derecho público sobre comercio, posteriormente me hago cargo de este hecho cierto, al refutar un argumento igual del autor a que me refiero en el párrafo siguiente. Por último, en los artículos "El Régimen Publicista de las Empresas de Fianzas", el profesor Ruiz Rueda nada agrega a la discusión, por lo que me abstengo de examinarlos (Jus, tomo XIV, Nos. 79 y 80, págs. 69 a 85 y 221 a 248).

En cambio, no una simple inconformidad sino un rechazo total de mi argumentación y un intento de refutación se encuentran en la tesis presentada por el alumno de la Escuela Libre de Derecho J. de Jesús Jaime Cinco Soto a fin de sustentar examen profesional de abogado, con el nombre de "Las Facultades del Congreso y del Ejecutivo Federal en Materia de Comercio". Dicho trabajo, laureado por el Jurado Examinador, presenta una amplia y laboriosa investigación, aunque a mi juicio lo que gana en extensión lo pierde en la fundamentación de sus argumentos. Esto se debe a que en realidad la disertación del ahora abogado Cinco Soto desarrolla dos tesis, una relativa a las facultades sobre comercio y la otra, la más extensa, pues si no me equivoco abarca lo menos 168 páginas, a las alcabalas. También es de advertirse que otro largo capítulo, que consta de 74 páginas, aunque se intitula "Las Reformas a la Fracción X del Artículo 73 Constitucional", en realidad contiene una serie de digresiones, como la federalización del derecho del trabajo, la ampliación de la jurisdicción federal laboral a la materia textil, la federalización de la industria eléctrica, la federalización de la industria cinematográfica, la ampliación de la jurisdicción federal a la industria eléctrica, la reestructuración de las bases constitucionales de nuestro sistema fiscal, la federalización de la materia de hidrocarburos y la ampliación de la jurisdicción laboral a otras, la federalización de los juegos con apuestas o sorteos, y la nacionalización y federalización de la energía nuclear. Debo confesar que al recorrer esta documentada narración me asaltó el temor de estar leyendo una tercera tesis sobre "El Desarrollo de las Facultades de Nuestra Federación". Pero la explicación la obtuve en la página 324 y final del capítulo a que me vengo refiriendo, en que el párrafo 10 nos revela "La relación de las reformas anteriores con la facultad del Congreso para legislar en materia de comercio". Dicha relación estriba en que mediante los ejemplos que pasa en revista del señor Cinco Soto, puede decir, sin ningún temor, que es errónea mi apreciación consistente en que para nuestra Constitución la palabra comercio se distingue de minería, banca, energía eléctrica, e industria petrolera, y se contraponen a estas otras actividades económicas. La razón que esgrime mi contradictor es que "en ninguno de los casos en que ha sido adicionada (la fracción X) se ha pensado siquiera que la materia involucrada estuviese comprendida en la de comercio". Confieso que yo no gozo de las confianzas de nuestro legisladores ni puedo penetrar en los pensamientos que

los ha movido, como en cambio sucede con el señor Cinco Soto, pero la consideración a que recurre es ilógica. Si en un decreto se prohíbe la entrada al país del trigo y en otro del maíz, en otro del frijol, y en otro de la cebada, es porque el autor de tales disposiciones estimó, con razón o sin ella, porque esto no viene al caso, que el maíz no quedaba comprendida dentro del trigo, como tampoco lo quedaba el frijol, ni la cebada. Y en un terreno más amplio lo que demuestra el razonamiento que critico es que no basta para una labor científica realizarla sin más guía que "la intuición y el entusiasmo", sino que también es indispensable observar los cánones del pensamiento, que son los únicos que nos permiten llegar a conclusiones verdaderas.

Pero pasemos a asuntos de más entidad o sea a las conclusiones del trabajo recepcional que me veo obligado a rebatir, para examinar después los fundamentos en que se pretende apoyarlas. La única que se refiere a la interpretación de la fracción X del artículo 73 Constitucional es la XIX en que se afirma que "El Ejecutivo Federal tiene y tendrá en materia de comercio facultades administrativas que el Congreso de la Unión le ha conferido o que en lo futuro le conferirá en ejercicio de sus facultades ilimitadas para legislar sobre la misma". (sic). Las demás conclusiones se refieren a las alca-balas, asunto sobre el cual repito que la tesis que comento contiene una investigación completísima.

No es fácil encontrar los fundamentos de la proposición que transcribo, porque se pierden en el cúmulo de los datos, leyes y comentarios que acopia la tesis. Sin embargo, buscando con atención podremos localizarlos. El primero, que se halla en la página 240, consiste en que además de poder hacerlo con apoyo en el artículo 73, el Congreso Federal está autorizado para legislar sobre comercio en forma ilimitada por los artículos 5º (actualmente 4º) y 28 de nuestra ley fundamental. El primero consigna el derecho o garantía de libertad de trabajo y dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique al comercio que le acomode siendo lícito. Y el segundo, concierne a los monopolios, ordena que la ley castigue todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en el comercio.

Pocas palabras van a bastar para refutar el aserto del señor Cinco Soto. Prescindamos de que ni uno ni otro texto constitucional dicen que facultan al Gobierno Federal para dictar leyes sobre el comercio, ni sus palabras pueden entenderse en ese sentido. Ambos consignan derechos del hombre, garantías individuales en la terminología de nuestro derecho político. Y es sabido, es doctrina elemental, que las garantías individuales son limitaciones, restricciones, en algunos casos prohibiciones, al Poder Público, tanto federal como estatal. Lejos de ser atributivas de poderes, son todo lo contrario, diques, valladares, frenos. Si en el artículo 4º se menciona al comercio no es para conferir facultad alguna ni a la Federación ni a los Estados. Por el contrario, de lo que se trata es de que no impidan la libertad de comercio.

Por cuanto al artículo 28, es verdad que ordena que se castiguen los actos contrarios a la libre concurrencia en materia de comercio. Pero con esto tampoco autoriza para legislar sobre esta actividad. Como antes digo, las garan-

tías individuales se dirigen tanto al Gobierno Federal como a los de los Estados. A ambos obligan y limitan, "en sus respectivas jurisdicciones" como dice el artículo 27 a propósito de la expropiación. De lo cual resulta que el Gobierno Federal deberá castigar los actos contrarios a la libre concurrencia cuando se ocupe del comercio. Pero por ningún lado aparece que esta actividad económica sea suya, ni que pueda actuar en ella si por otra parte la Constitución no lo autoriza para esto, como no lo hace salvo en materia de derecho privado.

La doctrina sobre la naturaleza de las garantías individuales es firme y pacífica. No creo exagerar si digo que a nadie se le ocurriría salir a estas alturas con que porque un artículo del capítulo inicial de la Constitución menciona una materia para sus efectos de limitar a los poderes públicos, con ello faculta al Federal para legislar sobre ella. Esta pretensión fue refutada decisivamente por el Presidente de la Suprema Corte Ignacio L. Vallarta, en el voto que emitió en un amparo que puede verse a páginas 166 a 201 de su libro Cuestiones Constitucionales (tomo segundo, México, 1895). Allí asienta que la facultad de legislar sobre las garantías individuales es propia de los Estados y que el Congreso Federal "no puede expedir más leyes que aquellas para las que la Constitución lo autoriza, ya sea de un modo expreso, ya sea de un modo claramente implícito; mientras que la legislatura de un estado tiene jurisdicción en todas las materias en que no le esté prohibido legislar" (págs. 194-195). En otras palabras los Estados pueden legislar sobre libertad de trabajo, y dentro de ésta sobre libertad de comercio, sin que la inclusión de esta palabra en el texto constitucional otorgue a la Federación ninguna competencia que no tenga a virtud de disposiciones expresas de la Ley Suprema.

Para demostrar la vigencia de la doctrina que expongo me bastará con invocar a un autor contemporáneo. En su libro "Las Garantías Individuales", el reputado Profesor Ignacio Burgoa enseña que la reglamentación de las garantías corresponderá a las legislaturas locales o al Congreso de la Unión, según que la materia de que traten sea local o federal y cita la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre el particular ("Las Garantías Individuales", México, Editorial Porrúa, 1953, páginas 115-116).

No es fácil precisar en otras tantas palabras el segundo argumento que en contra de mi interpretación de la fracción X del artículo 73 de la Constitución, esgrime la tesis que comento porque no llega a enunciarlo explícitamente. Pero no creo errar al entender que consiste en que habiendo el Congreso de la Unión aprobado numerosas leyes contrarias a dicha interpretación, debe concluirse que el precepto no posee el alcance limitado que yo le atribuyo, de autorizar exclusivamente las leyes sobre derecho privado mercantil. En efecto, el señor Cinco Soto dedica un espacio considerable a citar muchas leyes que se refieren al comercio, se explaya sobre las circunstancias en que se dictaron, opina sobre ellas, etc., pero no llega a decirnos con claridad qué es lo que persigue con esta labor, ni tampoco lo consiga en sus conclusiones.

Aún menos palabras deben ser precisas para refutar esta incorrecta manera de pensar. Que el Congreso Federal se ha desentendido de la recta inteligencia de la fracción X del artículo 73 y que ha procedido y procede como si toda la materia de comercio perteneciera a la Federación, es incuestionable. Pero esta curiosa idea de interpretar la norma superior a través de normas inferiores, representa una evidente petición de principio. Más todavía, importa la derogación o modificación de la referida norma superior mediante su violación.

Como la materia de comercio es más amplia y está rodeada de otras consideraciones y de prevenciones, acudiré a dos ejemplos sencillísimos a fin de exhibir la inexactitud del hallazgo de mi contradictor.

El Gobierno Federal no tiene facultades para legislar sobre derecho civil, específicamente sobre derecho familiar. Pero supongamos que promulga leyes sobre matrimonio, divorcio, filiación, sociedad conyugal, etc. ¿Acaso por ello adquirirá el poder de que carece?

Y los Estados no pueden castigar el homicidio simple con la pena de muerte porque se los veda un artículo de la Constitución. Pensemos que a pesar de ello una entidad la aplica y hasta pone en vigor una ley sobre el homicidio en general, es decir, sin las circunstancias que exige la Ley Máxima. ¿A alguien pasará por la cabeza que al desatender la limitación de la garantía relativa se adquiere una facultad que no se tiene?

La tesis del señor Cinco Soto importaría el caos al destruir la jerarquía de las normas jurídicas. Con ella la infracción de una norma superior ampliaría o modificaría ésta, es decir, la privaría de la superioridad que la distingue. Por ello debe rechazarse sin vacilación como el absurdo jurídico que es y como un pecado contra la lógica.

La tarea que me propuse de refutar las objeciones contenidas en la tesis profesional de que me ocupé en las páginas anteriores está cumplida. Ahora procede que continúe yo con la segunda parte de mi estudio publicado en la revista Jus. En otras palabras, que exponga la explicación sobre la división del derecho en público y privado, que ya manifesté que no presenté porque me convencí de que no eran sostenibles las ideas que sustentaba yo en 1944. Si ahora vuelvo a ocuparme del asunto y he procedido a formular la presente continuación o segunda parte de mi artículo, es porque creo tener una teoría válida y sostenible. Como escribí arriba, esta es la que ha publicado la Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico con el título de "Sobre la División del Derecho en Público y Privado". La Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México me ha hecho el honor de reproducirla en su número 113, correspondiente a mayo-agosto de 1979, que ha aparecido recientemente.

Para conocer la teoría que sustento en la actualidad sobre la secular discusión de la diferencia entre ambas ramas del derecho, sería necesario enterarse del estudio que acabo de citar. Quien se interese por hacerlo, puede leerlo en el número de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad, que digo que acaba de reproducirlo. Aquí me reduzco a la brevísima síntesis que sigue.

Después de una labor crítica en que examino las razones que han impedido aceptar las tres explicaciones principales (del interés, de los sujetos, y de la diferencia en las relaciones jurídicas, de supra y subordinación en el derecho público y de coordinación o igualdad en el privado), y de recordar asimismo las objeciones a otras cuatro teorías, a saber, las del fin, del ius cogens y el ius dispositivum, de la acción, y de la patrimonialidad, realizo un análisis de las normas primarias, por las que entiendo las que establecen un deber jurídico, y de las normas secundarias o sea de las que supuestos la infracción o el incumplimiento de ese deber, estatuyen la consecuencia de los mismos y más concretamente, la sanción que debe seguirlos y, en su caso y a continuación, la coacción o aplicación forzada de la sanción. Como resultado de mi investigación, concluyo que la única desemejanza que se encuentra, se localiza en la naturaleza de las sanciones o, dicho con más precisión en la diversidad, en los efectos de su aplicación. En unos casos la sanción opera para beneficio o en utilidad de un individuo, como tratándose del arrendador cuando celebrado un contrato de arrendamiento el arrendatario incumple el deber de cubrir la renta convenida. En otros casos, supongamos el de la obligación de no matar, la aplicación de la pena de muerte o de prisión, no beneficia a la víctima, a sus herederos, deudos o amigos, sino que la sanción y los actos coactivos con que se ejecuta, se aplican y funcionan para provecho o utilidad general. En el primer supuesto, estaremos en presencia de normas de derecho privado; en la segunda hipótesis, frente a normas de derecho público.

Para terminar me parece de interés señalar la aplicación de la teoría que acabo de resumir, a las diversas leyes sobre comercio expedidas por el Gobierno Federal. Ante lo numeroso de ellas es imposible hacer otra cosa que enumerarlas y opinar escuetamente sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Primero me referiré a las que considero de derecho privado y después a las de derecho público. También me ocuparé de algunas dudas y objeciones que pueden ocurrirse al examinar esos ordenamientos.

A mi modo de ver son de derecho privado y por tanto se apegan a la Constitución, el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley Sobre el Contrato de Seguro, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos y la legislación sobre marcas, ahora incluida en la Ley de la Propiedad Industrial.

En cambio reputo de Derecho Público a las leyes Orgánica del Artículo 28 en Materia de Monopolios, General de Instituciones de Seguros, sobre el Mercado de Valores, de Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica, para promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, la Ley Federal sobre Instituciones de Fianzas, la de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos, la Federal de Protección al Consumidor, y las disposiciones relativas a los mercados sobre ruedas. Innecesario es decir que la relación anterior no pretende ser completa. También que es posible que las leyes que listo incluyan disposiciones de derecho privado y, por tanto, conforme a la Constitución.

Aquí cabe una salvedad de mucha importancia. No porque una ley sea de Derecho Público y por tanto, contraria a la inteligencia correcta del artículo 73, fracción X, ha de condenarse necesariamente como inconstitucional. Si no en la disposición citada, es posible que encuentre fundamento en otra parte de la Ley Fundamental. Pasando a un terreno concreto, el Gobierno Federal carece de facultades para expedir una ley de Monopolios que abarque todas las actividades económicas, pero nada impide que lo haga en el caso de las que la Constitución pone a su cargo, como la minería, las instituciones de crédito, los transportes en vías generales de comunicación o la industria cinematográfica. También es posible que se establezcan limitaciones al comercio con base en otras facultades, como las que tiene la Federación en materia de salubridad general, por ejemplo en el caso de alimentos y bebidas, productos medicinales y drogas enervantes. Por último, la propia Federación puede regular y aún prohibir por motivo de seguridad o policía la circulación de toda clase de efectos en el territorio nacional. Con apoyo en esta potestad es concebible que imponga requisitos especiales para el transporte y movimiento de objetos peligrosos como los explosivos, la dinamita, etc. Como expedidas por los otros dos Poderes coordinados y coextensos, las leyes deben gozar de la presunción de constitucionalidad y el Poder Judicial, al ejercer su función revisora, debe mostrarse cauto y respetuoso y repito que no tacharlas de inconstitucionales sino cuando existan motivos claros y concluyentes para ello.

Paso ahora a las dudas y objeciones que creo que debo mencionar rápidamente.

La parte del Código de Comercio que trata del procedimiento mercantil no ofrece problema, porque según mi tesis, que desgraciadamente no puedo desarrollar aquí, el derecho procesal no es ni público ni privado.

Tres leyes de derecho privado establecen sanciones penales, que son de derecho público. Me refiero a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que en su artículo 193 sanciona la expedición de cheques sin fondos, a la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos en sus disposiciones sobre quiebra fraudulenta y a las de la Ley de la Propiedad Industrial que castigan diversos hechos relativos a marcas. Como tales normas de derecho público, ¿deben reputarse contrarias al sentido correcto de la fracción sobre comercio?

En mi opinión los casos que señalo encuentran fundamento en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional. El legislador ha juzgado indispensable una sanción penal para hacer efectivas las disposiciones de las tres leyes que mencioné. Se trata, pues, de un claro ejemplo de ejercicio de las llamadas facultades implícitas.

Hasta donde tengo conocimiento, esta cuestión y en general la concerniente a las facultades de la Federación para legislar en materia penal, no han atraído la atención de nuestros juristas. La excepción la constituyen un valioso libro del Magistrado de la Suprema Corte de Justicia Rafael Matos Escobedo, intitulado "La Crisis Política y Jurídica del Federalismo" (Xalapa-Enríquez, Editorial Veracruzana, 1944) y varios trabajos del reputado profesor

José Becerra Bautista (Revista "La Justicia", julio de 1943, y "El Cheque sin Fondos").

Tampoco se han interesado nuestros estudiosos por examinar la licitud de las numerosas leyes que he listado y calificado como de derecho público. Como ya dije, el único que lo ha hecho ha sido el profesor Luis Ruiz Rueda en su libro "El Contrato de Seguro" ya citado.

Para concluir, dos palabras sobre las consecuencias de la tesis que sustentó y que defiendo en este trabajo. Lo he hecho por la convicción que tengo de que es fundada y por escrúpulo profesional. Pero no creo que se tome en cuenta, como no se ha tomado en los treinta y tantos años transcurridos desde que la presenté. Probablemente nunca se ha hablado tanto de la legalidad y federalismo y probablemente nunca se han olvidado tan abiertamente las limitaciones que establece la Constitución, a tal grado que yo he llegado a decir en el Segundo Curso de Derecho Administrativo que profeso en la Escuela Libre de Derecho, que el estudio en particular de las funciones y servicios del Gobierno Federal constituye un recorrido de sus extralimitaciones y de las invasiones en materias que corresponden a los Estados.

No abogo por la aplicación ciega de la restricción estatuida por la fracción X. El México de hoy no es el de 1857 y ni siquiera el de 1917. La vida social y económica se ha vuelto enormemente más compleja y nuestro país ha dado pasos definitivos en el sentido de convertirse en la unidad que no era. En mi modesta opinión, lo que debe hacerse es conservar con sinceridad, convicción y determinación el principio fundamental del federalismo.

A la luz de él examinar cada caso a fin de acoger aquellos en que debe adicionarse o reformarse la Constitución. Algunos no ofrecerán mayor problema, por ejemplo los seguros y las fianzas, en que bastará agregar estas palabras a la facultad relativa a las instituciones de crédito. Otros deberán rechazarse terminantemente, como el concerniente a los anti-económicos, insalubres y demagógicos mercados sobre ruedas. Así imperará en nuestra Patria el régimen de derecho, único camino para la libertad y la dignidad humanas, el progreso y el bienestar.

SECCIÓN DOCUMENTAL

VINDICACIÓN DE LOS QUE SE DEDICAN A LA ABOGACÍA

JUAN N. RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL

PRESENTACIÓN DE JAIME DEL ARENAL

Iniciamos esta nueva Sección Documental de nuestra Revista con la publicación de la obra de Juan Nepomuceno Rodríguez de San Miguel, *Vindicación de los que se dedican a la Abogacía*, después de ciento cuarenta y seis años de haber visto la luz en la ciudad de México, en la imprenta de Mariano Galván. El simple valor bibliográfico ya justifica por sí solo la publicación que hacemos, pero de la importancia y actualidad del mensaje contenido en estas líneas juzgarán los lectores y Abogados mexicanos interesados en los problemas que afronta la profesión del foro. No obstante que, como todo producto cultural, no pueden desprenderse de la época y de las circunstancias en que fueron elaboradas, y que en ellas hay muchos elementos críticos que no son aplicables a nuestro tiempo, consideramos que conservan un valor y una vigencia mayúscula en el presente por incluir una serie de reflexiones que nos pueden servir para mantener en sus estrictos límites el hoy por hoy confuso campo entre la verdadera y noble profesión y la actividad de unos cuantos que ostentando el disfraz de Abogado han dado pie a que una buena parte del sentir popular sea adverso ya no sólo a la Abogacía, sino a la misma Jurisprudencia. Creemos que ciento cuarenta y seis años de distancia no son suficientes ni para desvirtuar el mensaje de Rodríguez de San Miguel, ni para impedirnos aprovechar el modelo que la propia figura de aquel gran jurista decimonónico nos aporta actualmente como ejemplo típico de lo que debe ser un verdadero Abogado. Todo lo demás, todo lo que en la *Vindicación* hay de circunstancial u obsoleto hemos de contemplarlo históricamente, como otra de tantas vicisitudes por las que ha pasado la vida jurídica mexicana —y en especial la Abogacía— para llegar a ser lo que es.

El marco histórico que rodea a la *Vindicación* lo hemos estudiado en otra ocasión.¹ Cabe aquí únicamente recordar que la publicación apareció dentro de una ancestral polémica que aún no concluía, con fines apologéticos y con un sentido sumamente moderno para su época. La Abogacía sufría los ataques de ciertos pensadores y sectores sociales interesados en disminuir el

¹ *Vid.*, nuestro estudio "Los Abogados en México y una polémica centenaria (1784-1847)", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, No. 4 (1980), pp. 521-556.

número de sus profesionales, si bien el liberalismo dominante a lo largo de la centuria habría de provocar el apogeo social y político de los Juristas y los Abogados. Pero si por un lado ese apogeo era alcanzado debido, entre otras causas, a la necesidad de fundamentar al Estado Liberal, paralelamente, en el sentir popular, en el común del ciudadano anónimo, permanecía y se acrecentaba la idea Ilustrada de considerar al Abogado dentro de la clase de los improductivos.² A combatir esta idea se lanzó Rodríguez de San Miguel en su *Vindicación*: Los Abogados no eran inútiles ni los causantes de los motines o revoluciones que azolaban al país; si había que encontrar las causas de dichas alteraciones, que se buscasen en otro lado, pero no en la clase de los Médicos y de los Abogados pues éstos, al contrario, "han luchado por el orden y padecido por él".³

Con esta obra, escrita a sólo tres años de recibir su título de Abogado,⁴ el joven jurista mexicano iniciaba⁵ su larga carrera literaria que habría de llevarlo a afrontar los principales problemas que la ciencia jurídica de su época atravesaba. Su natural inclinación polémica la puso siempre al servicio del Derecho y de sus ideas políticas, como todos los grandes juristas mexicanos de mitad del siglo XIX:⁶ lo mismo que Rodríguez de San Miguel (1808-1877), Teodosio Lares (1806-1870), Mariano Otero (1817-1850), José Fernando Ramírez (1804-1871), Justo Sierra (1814-1861), Manuel de la Peña y Peña (1789-1850), y otros, todos vivieron la época agitada y desconcertante de la "Sociedad Fluctuante" pero sin perder su modernidad y la conciencia de su propia responsabilidad ante un país nuevo, misma que los llevaría al campo político sin descuidar —no habrían podido ni querido hacerlo— el estudio del Derecho: Todos ellos fueron hombres de su época; cultos, en el más amplio sentido de esta expresión en ese momento, y activísimos creadores; lo mismo los hubo conservadores que moderados o liberales; parlamentarios, ministros y hasta presidentes, sin que ninguno claudicara de sus respectivas creencias y todos —y esto los eleva al margen de cualquier polémica— se dieron tiempo en aquel mar agitado por las pasiones políticas para dar a la luz los libros que habrían de ser nuestros primeros "clásicos" jurídicos: *Las Pandectas Hispano Mexicanas*,⁷ las *Lecciones de Derecho Administrativo*,⁸ *Las lecciones de prác-*

² Mariano Otero. (Atrib.). *Consideraciones sobre la situación Política y Social de la República Mexicana*, en *Obras*, México, Porrúa, t. I, pp. 95 y 102.

³ Juan N. Rodríguez de San Miguel. *Vindicación*, p. 9 del original.

⁴ Nació en Puebla el 6 de abril de 1808, recibió su título de Abogado en México el 5 de octubre de 1832, *Vid.* Manuel Cruzado, *Bibliografía Jurídica Mexicana*, México, Tip. de la Oficina Impresora de Estampillas, 1905, p. 212.

⁵ De la vastísima producción literaria de Rodríguez de San Miguel, conocemos una obra anterior a la *Vindicación*: *Manual de Providencias económico políticas para uso de los habitantes del Distrito Federal*, México, Imprenta de Galván, 1834, 247 pp.

⁶ "No ocultó nunca sus convicciones políticas y participó en diversas polémicas con sus contemporáneos en torno a muy variados tópicos de la vida institucional, la enseñanza del derecho, la jerarquía de la Iglesia, etcétera." Ma. del Refugio González, *Pandectas Hispano Mexicanas*, introducción de... México, UNAM, 1980, p. x.

⁷ La primera edición fue impresa en México, en la oficina de Mariano Galván Rivera en

tica Forense Mexicanas,⁹ las *Lecciones de Derecho Marítimo Internacional*,¹⁰ etcétera.

No es nuestro objetivo dar a conocer aquí la vida y las obras de Rodríguez de San Miguel, otros ya han o están trabajando en ello,¹¹ pero lo que sí queremos destacar es la exacta correspondencia de ambas con su época: Todas las obras y las acciones públicas de este jurista poblano inciden en los problemas jurídicos y políticos que se están viviendo en su tiempo y de los cuales él es un testigo que no se contenta con serlo sino que toma partido y ... actúa: Lo mismo si se trata, con sus veintisiete años a costas, de defender su profesión, como de propugnar años más tarde por la preeminencia de los estudios del Derecho patrio sobre el romano¹² o de abogar por una codificación que pusiese fin al caos legal del país,¹³ o bien si se trata de jurar una Constitución o de adherirse a una monarquía, Rodríguez de San Miguel no queda al margen, opina, polemiza, se defiende, actúa. Y el resultado de este actuar aún nos llega y nos dice muchas cosas cuando estamos dispuestos a oírlo, como a un viejo Abogado a quien el joven pasante se acerca en busca de enseñanza y consejo.

tres volúmenes, de 1839 a 1840. La segunda en México, Librería de J. F. Rosa, en tres volúmenes, 1852. La tercera edición, facsimilar de la segunda, salió recientemente (1980) también en tres volúmenes de las imprentas de la U.N.A.M., precedida por una valiosa y bien preparada introducción de María del Refugio González.

⁸ Teodosio Lares. *Lecciones de Derecho Administrativo, dadas en el Ateneo Mexicano*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852. Hay edición facsimilar de la U.N.A.M., México, 1978, con prólogo de Antonio Carrillo Flores.

⁹ Manuel de la Peña y Peña, *Lecciones de Práctica Forense Mejicana*, Méjico, Imprenta de Juan Ojeda, 1835-1839.

¹⁰ Justo Sierra. *Lecciones de Derecho Marítimo internacional*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1854.

¹¹ Conocemos la biografía de Juan N. Rodríguez de San Miguel elaborada por D. Manuel Cruzado en 1905 en base a los datos aportados por uno de los hijos del jurista. (*Vid. Cruzado op. cit.*: pp. 211-214.) Muy parecida a la anterior es la escrita por D. Francisco Sosa que recientemente publicó Daniel Moreno en el libro *Grandes Juristas Mexicanos* (México, Editorial Pax-México, 1979, pp. 69-72). Actualmente sabemos que la investigadora de la Historia del Derecho Mexicano, Ma. del Refugio González prepara un amplio estudio acerca de la vida y obra de Rodríguez de San Miguel que promete ser el mejor que se realice acerca de este famoso jurista. A estos trabajos remitimos al lector curioso. (*Vid.* Ma. del Refugio González, introducción a las *Pandectas Hispano Mexicanas*, *op. cit.*, tomo I, p. IX.)

¹² A este fin se encaminan los *Apuntamientos sobre el estudio del Derecho Romano*, México, Impreso por Tomás Uribe, 1840, 32 pp. Las ideas expuestas en esta obra habrían de ocasionar una sonora controversia con Florentino Mercado, autor del *Libro de los Códigos* (México, Imprenta de V. García Torres, 1857), quien refutaba el parecer de Rodríguez de San Miguel. Este contestó a Mercado en otro escrito polémico, del mismo corte que la *Vindicación*: *Contestación del licenciado Rodríguez de San Miguel al Señor licenciado D. Florentino Mercado sobre la impugnación que este Sr. le dirige en la página 91 del Libro de los Códigos*, México, Imprenta de J. M. Lara, 1858. Existe otra obra que no hemos visto que hace referencia al libro de Mercado: *Observaciones del Lic. Juan N. Rodríguez de San Miguel, referentes a un artículo bibliográfico sobre el Libro de los Códigos*, México, Imprenta de Vicente Segura, 1859.

¹³ *Vindicación*, p. 6 del original.

La *Vindicación* resulta ser una obra típica de Rodríguez de San Miguel, —diríamos más, una obra típica de un jurista mexicano de aquel tiempo—. Escrita en 1835, su tono es apologético, pero no satisfecho con éste salta la barrera de la simple defensa para abordar la controversia y de esta forma resaltar las cualidades de la profesión atacada. Su argumentación demuestra asimismo la vasta cultura de su autor, cultura que creemos es compartida por los principales Abogados contemporáneos¹⁴ abiertos al saber clásico y al moderno, no cerrados en una torre jurídica que los separase del mundo, sino al contrario, rodeados de una visión amplia de ese mundo y de sus problemas. De esta forma, para la defensa San Miguel no usa de su "propia invención" sino apela a la autoridad de hombres antiguos más sabios (Aristóteles, Demóstenes, Cicerón, Quintiliano, San Jerónimo) o modernos (Juan Francisco de Castro, Gregorio Mayans y Siscar, Juan Sempere y Guarinos, Voltaire, etc.), y para la polémica hace un extraordinario uso de la lógica, encontrando las contradicciones implicadas en el ataque a la profesión realizado en el *Diario del Gobierno de los Estados Unidos Mejicanos*.

Quizás este ataque sea al paso de los años lo menos interesante: difícilmente podría considerarse hoy que la multitud de Abogados y Médicos provocasen las revoluciones, pero el 'pretexto que dio el editorialista en 1835 ha servido para que un Abogado mexicano demuestre su capacidad polemizadora, sus conocimientos, su modernidad, y nos recuerde cuáles son las cualidades que deben poseer los Abogados.¹⁵ En efecto, a lo largo de la *Vindicación*, su autor nos muestra el estado de la Abogacía y de la judicatura en 1835,¹⁶ señala la necesidad de una codificación corta y clara "al alcance de todo el pueblo" que ponga fin a la complicada legislación existente,¹⁷ nos presenta el número de estudiantes de Derecho que hay en la capital de la República¹⁸ y nos confirma en nuestras sospechas al señalar que la mayor concentración de Abogados se daba en la Ciudad de México, teniendo que recurrir los Estados, en consecuencia, a los Abogados capitalinos para organizar su administración de justicia.¹⁹ Sin perder su realismo y objetividad, le resulta claro percibir que no todos los que estudian para Abogado se reciben o, recibidos, se dedican a la Abogacía.²⁰ Defiende la lucha de los Abogados

¹⁴ No podemos afirmarlo de todos, faltan los estudios necesarios acerca de la vida y obra de los Abogados mexicanos de la primera mitad del siglo XIX, pero sí podemos hacerlo de los mencionados; basta leer las obras citadas para enterarnos del material cultural que manejaban dichos juristas.

¹⁵ *Vindicación*, p. 7 del original.

¹⁶ *Idem.*, especialmente pp. 6, 7, 8, 10 y 13 del original.

¹⁷ *Idem.*, p. 6 del original.

¹⁸ *Idem.*, p. 7 del original. Habla de 60 a 70 "pasantes juristas", y de 45 "cursantes de teórica del Derecho" en la Capital. Más adelante dice que son 50 los Abogados capitalinos, número que nos parece demasiado corto. Vid. la *Lista Alfabética de los señores empleados e individuos matriculados en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados*, correspondiente a 1842 (siete años después de la *Vindicación*), ahí se señalan 221 Abogados con domicilio en la capital, 20 de éstos, ausentes.

¹⁹ *Idem.*, p. 8 del original. Vid. Arenal "Los Abogados en México...", *op. cit.*, p. 552.

²⁰ *Idem.*, pp. 7 y 8 del original.

por el orden y destaca que no son ellos quienes han dominado la vida pública del país.²¹ Su mismo afán apologético lo lleva a interpretar la solicitud de Hernán Cortés²² para que no se mandasen Letrados a México como una prueba manifiesta de la bondad de éstos en contra de las arbitrariedades de los conquistadores, aunque con espíritu científico e imparcial, en nota aparte, expone una opinión ajena que desvirtuaba esa conclusión. Con esa misma objetividad reconoce indirectamente que la situación de los jueces es muy diferente a la que sería si las leyes se cumplieren.²³ Atribuye la sedición y las revoluciones a la "perversa filosofía" sin decirnos cuál es, pero conformes al pensamiento conservador de San Miguel podemos creer que alude al liberalismo o a la masonería.²⁴ No se ciega a la realidad y reconoce que hay y habrá malos Abogados, mencionando de paso las actividades funestas de éstos, pero advirtiendo que su número no resulta suficiente para el "general descrédito de todos y de la carrera";²⁵ considera que si existen vicios en la profesión no es por falta de leyes, sino por que éstas no se aplican por culpa de quienes debieran aplicarlas.²⁶ Por último, justifica el cobro de honorarios por los Abogados presentándonos al hacerlo un colorido panorama de la vida cotidiana de un Abogado de la primera mitad del siglo XIX mexicano.²⁷

El objetivo de Rodríguez de San Miguel estaba cumplido, su defensa era impecable, ha usado para ella de la lógica y de la historia, pero, sin embargo, por el hecho mismo de tratarse de una apología se ha cuidado más de destacar las cualidades de la profesión que de señalar sus defectos. En este sentido no coincide con los Abogados españoles del siglo XVIII²⁸ quienes creyeron que la mejor defensa de la Abogacía consistía en poner en evidencia sus defectos, cosa que el autor mexicano sólo tímida e indirectamente hizo, dibujándonos por el contrario en las últimas líneas de su folleto la visión de un Abogado ideal que en aquel entonces, por la situación del país, no podía existir. Pero esta diferencia es simplemente metódica, no por ella la *Vindicación* resulta inútil, falsa o poco realista: el hecho de defender a su profesión llevó al joven Abogado Poblano a resaltar las cualidades de la Abogacía en detrimento de sus vicios, pero al fin y al cabo esas cualidades plasmados por Rodríguez de San Miguel son verdaderas, reales y permanentemente válidas para cualquier época, por lo que ahora consideramos oportuno mostrarlas al Abo-

²¹ *Idem.*, p. 10 del original.

²² *Idem.*, p. 12 del original. Propiamente no fue Hernán Cortés quien hizo esta solicitud sino sus compañeros de armas, quienes escribieron a Carlos V pidiéndole entre otras cosas, "que no enviase letrados, porqué en entrando en la tierra la pondrían en revuelta con sus libros, y habría pleitos y disensiones", según se desprende de lo dicho por Bernal Díaz del Castillo en su *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, cap. CLIX, México, Porrúa, 1967, p. 357. Sepan Cuantos No. 5.

²³ *Idem.*, p. 10 del original.

²⁴ *Idem.*, p. 12 del original.

²⁵ *Idem.*, p. 13 del original.

²⁶ *Idem.*, p. 17, nota 1, del original.

²⁷ *Idem.*, pp. 14 y 15 del original.

²⁸ Arenal, *op. cit.*, p. 527 y ss.

gado mexicano actual en una visión que corresponde en cuanto a la forma y también en parte al contenido, al pasado.²⁹

²⁹ En la presente edición hemos conservado las "notas" del original, cambiando únicamente su numeración, para esto hemos preferido numerarlas consecutivamente y no por paginación. Nuestras notas las hemos indicado con asteriscos. Hemos respetado la ortografía del original.

VINDICACIÓN DE LOS QUE SE DEDICAN A LA ABOGACÍA

La reducción de los establecimientos nos proporcionaría además otra ventaja considerable. 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 a las carreras científicas, la Abogacía y la Medicina, con abandono del comercio, las artes y la agricultura. Minorado, pues, el número de los colegios donde se enseñan aquellas facultades, se disminuirá asimismo el de los estudiantes que las cursan con poco fruto, para formar después por falta de trabajos de su profesión el enjambre de pretensiones que rodea al Gobierno, y que está siempre en acecho de los momentos favorables para formar revoluciones que les den ocasiones de medrar. (*Diario del Gobierno de los Estados Unidos Mejicanos, número 145.*)*

Cuando en diversos tiempos se han empleado injustas plumas en escribir furiosos desahogos contra los abogados, ya porque la perversidad de algunos de ellos han servido de pretexto, ya por maligna envidia á las honrosas ventajas de su clase, ya por baja venganza del estorbo de su mediación para consumir injusticias, y ya por otras razones poco nobles y nada decentes: y cuando últimamente en el Diario del Gobierno núm. 145 se designa á los que se dedican á las carreras científicas, la Abogacía y Medicina, como fautores de las revoluciones, se tiene su número por causa de la empleomanía y del aspirantismo, y se propone como remedio de estos males el minorar la enseñanza

* Publicado a mediados de 1835, durante el gobierno centralista de Miguel Barragán.

Las ideas contra la Abogacía que se contenían en estas líneas no fueron exclusivas del momento en que se dieron, ni de un país como México; todavía en 1876 Benito Pérez Galdós en *Doña Perfecta* puso en boca de José del Rey la siguiente opinión sobre los Abogados que sorprendentemente coincide con las del *Diario* mexicano:

"La Abogacía es una profesión que aborrezco... Conozco abogados muy respetables, entre ellos a mi padre, que es el mejor de los hombres. A pesar de tan buen ejemplo, en mi vida me hubiera sometido a ejercer una profesión que consiste en defender lo mismo el pro que el contra de las cuestiones. No conozco error, ni preocupación, ni ceguera más grande que el empeño de las familias en inclinar a la mejor parte de la juventud a la abogacía. La primera y más terrible plaga de España es la turbamulta de jóvenes abogados, para cuya existencia es necesario una fabulosa cantidad de pleitos. Las cuestiones se multiplican en proporción de la demanda. Aun así, muchísimos se quedan sin trabajo, y como un jurisconsulto no puede tomar el arado ni sentarse al telar, de aquí proviene ese brillante escuadrón de holgazanes, llenos de pretensiones, que fomentan la empleomanía, perturban la política, agitan la opinión y engendran revoluciones. De alguna parte han de comer. Mayor desgracia sería que hubiera pleitos para todos". (Benito Pérez Galdós, *Doña Perfecta*, México, UNAM, 2a. ed., 1978 Nuestros Clásicos 6, p. 73. El subrayado es nuestro.)

de esas facultades y el número de los que las cursan; cuando se ataca, repito, á toda una clase de la sociedad con tan graves imputaciones, que se han hecho muy sensibles á varios letrados de juicio y sana crítica, el absoluto silencio autorizaria aquella inoportuna inculpación, revistiéndola el consentimiento presunto con los visos ó aparatos de fundamento y justicia de que carece en lo absoluto. Es, pues, muy natural que un individuo de la clase notada, aunque sea como yo el de menos importancia y capacidad, tome la pluma para vindicarla del desfavorable concepto que contra ella pueda infundir aquella especie, ya porque es ofensiva, o ya porque si no se quiso que lo fuese, da mucho lugar á inteligencias que envilecen y mancillan. No se quiera decir que solo se habla de los estudiantes que cursan esas facultades con poco fruto, pues no son esos extraviados *los que se dedican á la abogacia* y a cuya multitud se atribuye el aspirantismo: y á mas en seguida cuando se habla de los revolucionarios, se dice serlo aquellos á quienes *faltan trabajos de su profesión*, y en la abogacia no trabajan sino los abogados; así contra estos llama toda la atención, y deja hechas sus impresiones la locución del párrafo. Por lo mismo yo contrarío lo que en él se dijo, ó lo que puede entenderse que se dijo, y algunos han entendido. Se me objetarán muchos errores en que incidiré, y yo aprenderé en su corrección ó rectificaré lo que he leído, pues no contrapongo mi propia invención, sino que me refiero á lo que hay escrito, y á lo que sobre cada punto á la letra han conceptuado hombres reputados sabios.

Prescindo de si es fomentar y arreglar la instrucción pública el disminuir el número de los que se apliquen á algunas ciencias, porque es muy claro que ó la Abogacia y Medicina no son ciencias, ó no es cierto que las ciencias deben fomentarse, ó siendo como es verdad que son ciencias y que se deben fomentar, es también cierto que no ha de procurarse disminuir el número de los dedicados á su estudio. Si se dijese únicamente que conviene disminuir los establecimientos para que estén mejor dotados, se entendería el medio á propósito de fomentar y arreglar la instrucción pública, protegiendo aquellas facultades por su mejor enseñanza. Pero decir que conviene disminuir los establecimientos para que se minore el número de los estudiantes, léjos de fomentar y proteger esas facultades, es ofuscarlas y envilecerlas, es despertar odiosidad contra ellas, es dar ocasión á que la malignidad llame aspirantes y revolucionarios á los que las profesan, es impedir su progreso, infundiendo desaliento á los que no pueden emprender una carrera muy penosa, que suone otros estudios difíciles, que se llevan la parte más apreciable de la vida, que cuestan al cursante muchas aflicciones, á veces la salud, y siempre á sus padres no poco dinero de colegiaturas, libros y funciones públicas, para venir á obtener por premio la fea nota de aspirantes, es decir, de ruinosos y perjudiciales á la patria.

Contra el concepto de las más distinguidas naciones y de los sabios más profundos de todos los tiempos, es en la política de los editores del Diario pernicioso á la sociedad la carrera científica de los abogados, y el estudio de su facultad debe restringirse. Contra la justicia, y por consiguiente contra la

verdad, es atribuir de un modo distinguido el aspirantismo á la clase de letrados, y es contra la razón atribuirlo á la de médicos, cuya ocupación no es la más análoga para abrirse el camino y labrarse méritos que se califiquen tales entre la concurrencia de aspirantes. Si dos médicos subieron á la suprema magistratura, el uno no la obtuvo como médico, sino como general, y no amó las revoluciones; y en el genio del otro, hablando verdad, no fué predominante el deseo de medrar.* Es finalmente contra el buen sentido, que un estudio perjudicial á la sociedad sólo se disminuya y no se extinga del todo, y que esto se haga por medios indirectos y no por los directos seguros.

La carrera científica que consiste en el conocimiento teórico de las leyes, su recta interpretación y acertada aplicación á los casos prácticos,** léjos de ser pernicioso á las sociedades como el esperantismo, y merecer que se restrinja su estudio y que no se apliquen á ella muchos jóvenes; ha merecido, y con justicia, en todos tiempos y en las más cultas naciones recomendación singular, las distinciones mas brillantes, se ha reconocido necesaria, útil, honrosa, digna de fomento; y no seria así si ella formase aspirantes revolucionarios.

Donde escribió Aristóteles el libro séptimo de su Política, el ejercicio de la abogacia se tenía por de suma excelencia y utilísimo á la sociedad, como que sin él serian inútiles las leyes: veamos á la letra lo que dice: *Oportebat igitur pro conservatione humanae vitae, et tollendis inter homines disidiis, ut naturae hujus defectus suplerentur per jurisperitos, qui justum et rectum iudicibus persuaderent secundum traditas legum lattones, et nonnunquam justum distinguerent, limitarent, et moderarentum secundum particularium casuum occurrentia, et legislatorum mentem: Quae omnia perirent si jurisperiti non adessent, qui recta hominibus suaderent. Et ut paucis agam: summa est exercitii hujus excellencia, quod ipsa universalia statuta humana quae generalibus etc. . .* Ya se considere el origen de la voz patrono, ya el de abogado,¹ letrado,² se encontrarán desde luego la dignidad y altos honores de

* Se refiere a D. Anastasio Bustamante (14 ago.-26 dic., 1832) y a D. Valentín Gómez Farías (17 jun.-10 jul., 1833; 28 oct.-15 dic., 1833; 24 abr, 1834-25 ene., 1835).

** Nótese el predominio que dá el autor a la legislación en detrimento de cualquiera otra fuente del Derecho. Evidentemente le era difícil separarse de la idea de que el Derecho se reducía a una "Ciencia de la Legislación".

¹ No siempre fueron sinónimos: Qui defendit alterum in iudicio aut patronus dicitur si oratur: aut advocatus si jus suggerit. Ascon. de divinat. in C. Verrem.

² El nombre Letrado, aunque comprensivo de todo sabio, parece aplicado por excelencia, como dice un célebre escritor, á los abogados, cuyos conocimientos deben ser tan extensos y universales, que como quiere Cicerón, *Omni re quacumque sit proposita, ab eo ornate copioseque dicatur*. O como dice Quintiliano: *Omnium bonarum artium scriptorum lectione eximie cumulatus, cunctisque jurisconsultorum sententiis mirifice debet esse aptus*. Por lo menos conforme al texto civil: *Tam doctrina legum, quam experientia rerum debet polere Advocatus*. Y en otro lugar del citado Cicerón, *Tamquam bonus miles in acie omnibus armis instructus: sic in forum omnibus literis et artibus armatus exbit Advocatus*. No quiere esto decir que sea omniscio el abogado; pero si, que siendo profundo en el derecho, no sea extrangero en otras facultades, v.g. entre otros muchos D. Gregorio Mayans y Siscar, doctor en ambos derechos, que tantas obras sobre diversas ciencias y artes arregló y publicó, dió

una profesión necesaria y benéfica á las sociedades, sin la que los hombres de ménos luces y ningun valimiento serian precisamente víctimas de los poderosos y de expedito ingenio, que tuvo lugar apreciable casi desde sus primeras leyes, que exige distinguidas cualidades, y que se la dispensaron privilegios notables.

Con razón un sabio de primer orden, escritor de política, dice así: "Florencian antiguamente los tribunales con abogados de maravillosa elegancia, de grave facundia, dados á los estudios y eminentes en ingenio y verdad... El oficio de abogado es noble y muy honorífico,³ y los romanos y otras naciones los respetaron, y las leyes civiles y reales los estiman y honran mucho, y son reputados, segun ellas, por tan caballerosos y útiles á la República, como los que con lanzas, escudos y lorigas pelean por ella; y su oficio es meritorio para con Dios, y le llamó la ley⁴ loable y necesario á la vida humana."⁵ En esta no solamente se necesitan comerciantes, artesanos y agricultores, sino jueces que decidan y abogados que procuren la justicia de ellos entre sí y con respecto á las demas clases.

No es otro el concepto del esclarecido autor de las Partidas, que mereció y tendrá justamente el título de sabio. Necesarios creyó á los sabedores del derecho para mantener las sociedades en buen orden, como á los valerosos caballeros de armas; y en sus leyes quiere que el Rey "taje los malos del Reino con la espada de la justicia, é arranque los tortizeros, echándolos de la tierra, porque non fagan daño en ella: y para esto cumplir, debe haber altos oficiales, que sepan conocer el derecho é juzgarlo. Otrosí debe tener la caballería

su juicio sobre muchas, y en todo mereció aceptación. Publicó el Espejo moral, escribió bastante sobre las ortografías castellana y latina, seis libros de cartas latinas que dedicó al Eminentísimo Cardenal Fleuri, una obrita en obsequio de la Concepción Purísima de la Madre de Dios, el Orador cristiano, la vida del autor de los Diálogos de armas y linages de España, el Juicio de la novela de Justina Diez, la vida de Cervantes Saavedra, los Ensayos oratorios, Oración sobre la elocuencia española, las Censuras de las historias sobre señalar la conformidad ó desconformidad de las instituciones de Justiniano con las leyes de Castilla, sobre filosofía moral, y á mas, se le ocupó en la censura de la República literaria de Saavedra, de la historia de la guerra de Granada, de la traducción de las declamaciones geniales de Loredano, de la obra titulada el Mundo engañado por los falsos médicos, de la Filosofía racional, natural, metafísica y moral de Berni, de la Proporción de monedas, pesos y medidas con principios prácticos de aritmética, de las obras, Costumbres, prácticas de los Israelitas, el Abogado instruido en la práctica civil de España, de la lección cristiana de Arias Montano, de las obras cronológicas del marqués de Mondejar, de las advertencias á la historia del P. Mariana, de las tituladas, Biblioteca Valentina, Escritores del reino de Valencia; Apuntamientos á las siete Partidas, y otras varias que omito: al mismo tiempo que llevó correspondencia con hombres muy sabios que le estimaban sobremanera, sirvió su cátedra del código Justiniano en Valencia; y en fin, fué bibliotecario del rey Felipe V. Así ha habido otros muchos juristas, á quienes no sería avanzado llamar omniscios, pues conforme al Diccionario, cuando esta voz se aplica á los hombres, quiere decir que saben mucho; y cuando se refiere á Dios, que lo sabe todo.

³ L. fin. C. ofic. div. Jud. etc. I. I. C. de offic. civ. *Honorati id est, advocati.*

⁴ *Laudabile* C. de Advocat. divers. Judicium. Cap. Quia Episcopus, 5. q. 3. ibi. *Laudabilis.*

⁵ *Nec enim solum imperio nostro militare credimus illos, qui gladiis, clypeis, thoracibusque nituntur, militant namque causarum patroni, qui gloriosae vocis confisi munimine, laborantium spem, vitam posterosque defendunt.*

presta, é los otros homes de armas para guardar el Reino, que non reciba daño". "E aun debe honrar é amar á los maestros de los grandes sabedores, ca por ellos se facen muchos homes buenos, é por cuyo consejo *se mantienen, é se enderezan muchas vegadas los Reinos, é los grandes Señores*: ca así como dijeron los sabios antiguos *la sabiduria de los derechos es otra manera de caballeria con que se quebrantan los atrevimientos é se enderezan etc.*" Y en otros lugares del mismo código veremos que "De los homes sabios, los otros homes, é las tierras, é los Reinos *se aprovechan é se guardan, é se guian por el consejo de ellos, y que léjos de ser perniciosa la ciencia legal á los pueblos, la ley que habla de los singulares privilegios y honras que deben tener los maestros de leyes, dice: "La ciencia legal es como fuente de justicia, é aprovechase de ella el mundo; é por ende los emperadores que hicieron las leyes otorgaron privilegios á los maestros etc."*

Inestimable bien sería que la ciencia de las leyes no lo fuese y muy difícil, sino que siendo nuestro código corto y claro estuviese al alcance de todo el pueblo; pero faltando como falta esa ventaja que solo se desea,⁶ y sobre cuya necesidad escribió en 1765 D. Juan Francisco Castro en sus *Discursos críticos sobre las leyes y su intérpretes*,* y siendo como es la realidad que nuestros códigos son muchos, muy voluminosos, y que es bastante complicada la jurisprudencia que se refiere á leyes y costumbres tan diversas cuanto lo son las antiquísimas de una monarquía absoluta, las de tiempos de la moderada y las que en mas de doce años han expedido los legisladores mejicanos, es necesario é indispensable que se dediquen formalmente varios ciudadanos á la carrera legal, que si siempre es dilatada y penosa, lo es mas cuando se carece de código que contenga puramente nuestra legislación sin mezcla de lo anticuado y derogado, y sin la necesidad de ocurrir á tantos como son los Fueros Juzgo y Real, las llamadas Leyes de Estilo, las siete Partidas, los Ordenamientos Real y de Alcalá, las Recopilaciones Nueva ó Novísima y de Indias, Ordenanzas de intendentes, Autos acordados, resoluciones no recopiladas, De-

⁶ Y se ha deseado en otros países. Con las mismas quejas de Voltaire sobre este particular, vindicándose la legislación mosaica, se le contestó así en boca de unos judios: "En primer lugar tenemos un código: lo hemos tenido hace más de tres mil años, y vos habeis dicho cien veces que vuestros pueblos cultos no lo tienen, sino que este es un beneficio que aun todavía esperan de sus soberanos. Nuestro código es corto y claro; lo podían leer nuestros reyes y entenderlo el pueblo. Pero vuestros cuerpos de derecho no hacen más que repetir lo que habeis dicho, no son después de tantos años de trabajar en ellos mas que indigestas compilaciones, cúmulos confusos de leyes extrangeras y costumbres bárbaras, laberintos tenebrosos en que se pierden vuestros magistrados, y en donde los mas sabios jurisconsultos apenas pueden entenderse.—Entre nosotros una misma legislación, un mismo derecho gobernaba todas nuestras tribus; y así la de Judá no lo tenía diferente de la de Efraín, ni Manases de la de Benjamín. Mas entre vosotros, cada ciudad, cada villa tiene el suyo; y lo que es justo en una población, es injusto á dos leguas de ella, y se muda de leyes cambiando caballos de posta.—Nuestras leyes eran uniformes é invariables; las vuestras no lo son, sino que se mudan como los vestidos y los peinados, y no teneis leyes constantes ni aun para lo criminal."

* Primera edición en Madrid, por Joaquín Ibarra 1765-1770, 3 vols., la segunda en Madrid, por E. Aguado, 1829, 2 vols.

cretos de las cortes de España y los de los congresos mejicanos. Apenas basta la mitad de la vida y aplicación no común y continua para formar en nuestros derechos profesores acreditados, de los que la mayor parte ejercen en los negocios particulares, y queda corto número de los que haciéndose sobresalientes están consagrados á los negocios generales de la República; porque, como dice un escritor, entre muchos letrados brillan los excelentes como el precioso diamante entre las opacas limaduras del acero.

Ahora que parece crecido el número de los que se dedican á la carrera, habrá en la capital de sesenta á setenta pasantes juristas, comprendiendo los de primero, segundo y tercer año: cuando se disminuya su número, y supuesto que no todos se llegan á habilitar, y que muchos solamente lo hacen para obtener un título honorífico, ¿de dónde se tomarán hombres capaces de cubrir los destinos al ménos en que se desempeñan las augustas funciones de juzgar? O ¿se quiere que siendo estas tan delicadas y versándose acerca de las fortunas, del bien inestimable del honor y de la vida, se encomienden á hombres ignorantes del derecho á que deben arreglarse? Todo lo contrario: máxima general es que el gran cargo de administrar justicia, no debe jamás encomendarse sino á hombres de distinguidas circunstancias, de maduro juicio, razón sana y expedito uso de sentidos, adornados de ciencia, respetables por su virtud, decoro y circunspección, dedicados al estudio y amaestrados por la experiencia, ejercitados en el derecho, no degradados por los vicios, precavidos de los influjos del poder, del interés y del temor, sujetos á reglas fijas y constantes, y reprimidos los abusos de su autoridad con responsabilidad la mas estrecha. Y ¿cómo podrá haber estas circunstancias, ó qué valdrán algunas en aquel que ignora las leyes? No nos cansemos, así como no se pueden las repúblicas fundar ni conservar sin leyes, según decía Demóstenes (ad Aristoginem): así no pueden tampoco gobernarse sin los que dan vida á esas leyes reclamándolas, recordándolas y aplicándolas porque las saben. *¿Quae enim legum erit utilitas, si in litteris duntaxat consistant?* pregunta Justiniano.

¿Cuántos son, y que tales los establecimientos donde en Méjico se estudia Medicina, de manera que puedan disminuirse? ¿Faltan ocupaciones á los médicos en su facultad, cuando prosperan sus fortunas, viven con decencia y aun vienen á ejercerla los de otros países? Serán cuarenta y cinco los cursantes de teórica del Derecho en la capital donde se forman los mas. Y ¿son muchos los que se dedican á esa carrera? ¿No hemos visto que algun Estado cuando ha querido organizar su administración de justicia, ha tenido que enamorar letrados nuevos de la capital, y que no siempre ha logrado los necesarios aun publicando dos ocasiones las vacantes? He oído decir que en París no bajan de dos mil estudiantes del Derecho, y en proporción los de Medicina, ¡y son muchos en la capital de la República cincuenta! ¿No será bueno que se ejerza la abogacía al ménos dos años, ántes que ser juez, y que no haya necesidad de que lo sea quien está acabado de habilitarse de abogado, para que no tengan lugar quejas como las de Voltaire, á que contestan las Cartas de unos judíos? "Nuestros jueces eran los ancianos de nuestras ciudades, ... y vos nos enseñáis que los vuestros luego que salen de las escuelas, toman asiento

en el santuario de la justicia, y deciden en él del honor y la vida de los ciudadanos."

Lo común de los nuestros ignora aun los bandos de policía: varios de los alcaldes constitucionales, cuya esfera de atribuciones es tan reducida, cometen en ella enormes despilfarros; no distinguen en los primeros días ni el caso de juicio verbal del de conciliación, y muchos acaban su tiempo sin formarse concepto de sus facultades: la pequeña constitución federal no ocupó la atención de todas las clases, ni le consagraron bastantes horas de lectura, y en fin, sea la causa porque se fuere, no puede llegar la ilustración al caso de ser todos juristas, ó de no ser necesario que muchos lo sean; y aun siendo muchos, como se dice, seguramente no todos llegarán á ser profundos y completos, ni tenemos seguridad de que los que saquen menos fruto, sean precisamente aspirantes, y los mas adelantados dejen de serlo.

Muchos que cuando cursan el Derecho ó alguna otra facultad, no dan esperanza ó prometen poco fruto, se forman con el tiempo hombres muy útiles; y por el contrario, de otros de quienes se esperaba que lo fuesen, no se han aplicado á sus intereses ó por otras causas; pero unos y otros (aunque no sin excepciones) saben conservar y quedan acostumbrados á la moralidad y porte decoroso en que se educaron, y al orden y justicia que tiene por objeto las leyes que manejaron. Recordemos lo que se dice en dos lugares del Diario del Gobierno, publicado en 4 del presente octubre, y que contiene la discusión sobre instrucción pública de Francia: allí se lee lo siguiente: "Los que turban las calles de nuestras ciudades, no han ido á tomar lecciones á las asambleas del foro romano, ni á amaestrarse en las arengas de los tribunos que le son ininteligibles. *Los buenos estudios bien léjos de exaltar los ánimos de la juventud, la preservan de ilusiones*, constituyendo, por decirlo así, el contrapeso al atolondramiento de aquella edad."

Es contra justicia, dije, cuando se habla de las revoluciones y del aspirantismo y empleomanía en nuestra República, dirigirse particularizando á la clase de los que se dedican á las carreras científicas, Abogacía y Medicina, *con abandono del comercio, las artes y agricultura*, cuando en verdad hemos visto que de todas las clases aun del comercio, artes y agricultura, que cuando se habla del aspirantismo se contraponen á la Abogacía, de todos ha habido aspirantes é inquietos muy temibles, principalmente de entre los comerciantes y artesanos. No tienen número los que en los Estados y la capital, con abandono de sus tiendas y talleres se hicieron de los puestos de representación pública, y del mando aunque fuese de una escuadra, y ellos y los de otras clases formaban en los congresos una mayoría muy considerable respecto de los letrados. No sólo á estos faltan trabajos en su profesión, también faltan al comerciante lucro y al artesano obras; y así para que no haya revolucionarios, es necesario procurar que se dediquen pocos á las artes y al comercio, según los señores redactores del Diario. ¿Se deberán acaso disminuir los estudios militares porque muchos que los han cursado con poco fruto ó que han querido medrar mucho, han sido tremendos aspirantes y revolucionarios? Observemos de paso que para hallarse alguno en el caso de mezclarse en las revoluciones

por falta de trabajo, no necesita el molesto rodeo de dedicarse primero á la abogacía, sino que es mas fácil no dedicarse á nada, ó es igual dedicarse á otra ocupación. A mas muchos han sido aspirantes y fautores de las revoluciones sobrándoles patrimonio ó trabajos en su oficio, y otros aun faltándoles no han hecho otro tanto.

Vuélvase a los letrados la vista; y léjos de hallárseles aspirantes y sediciosos, se verá que, con cortas excepciones, han luchado por el orden y padecido por él,⁷ piensan con juicio, son gefes de familias muy honradas y virtuosas, y han ocupado los destinos á que los ha llevado su saber⁸ ú otros méritos que no han sido la revolucion. En su generalidad no han sido letrados los gobernadores de los Estados; si dos lo han sido del Distrito, diez han pertenecido á otra clase: en los ministerios lo habrán sido una mitad, aunque parece deforme que quien ignora el derecho, pueda servir el de justicia y negocios eclesiásticos: en los congresos no parece han formado mayoría, aunque no sería extraño que cuando se trata de legislar, se tomara un regular número de los que por su profesion entienden mas de leyes y derechos. No se haga mérito de los juzgados ó tribunales, porque sobre no poderse servir sino por letrados, se agrega el que su trabajo es de la profesion, y no de los de aspirantismo y codicia pública. ¡Pobres jueces! Si las leyes se cumplen, su cargo les constituye esclavos del trabajo, les priva de estrechas amistades, de las diversiones, de la libertad, de los obsequios aun inocentes: les proporciona odiosidades, les prohíbe toda clase de lucro comercial, les ocupa el dia, la tarde y aun la noche, con tantos fiscales de sus operaciones, cuantos son los superiores, tantos acusadores cuantos litigantes, tantas tribulaciones cuantos negocios graves y difíciles, que han de vivir en alarma contra sus auxiliares, han de cansar sus potencias en el estudio, han de perder su vista en la de los procesos, han de horrorizar su alma con el triste espectáculo de asquerosos cadáveres, heridos sangrientos, criminales depravados, viudas y huérfanos consumidos de miseria: han de sentir que se les estremece el corazón al firmar la sentencia de muerte echándose encima las execraciones de los allegados del reo: han de agobiarse agitados por las horas que se les marca para tomar declaración, ó examinar detenidos: no han de tener mas paseo que el tribunal, mas conversación que la solicitud, el proveido, la queja, el reclamo de la parte, la relación del litigante, su importunación, el aviso del procurador, la busca del escribano... Y ¿estos hombres infelices son aspirantes? Los letrados que volaron á las filas de los que proclamaron nuestra emancipación, que no fueron pocos en la primera época, cuando no había mucho

⁷ Muchos perdieron por él sus acreditados estudios y aun su patria, á la que no han vuelto todos.

⁸ *Ad sapientes enim proprie pertinent gubernatio*, dice S. Gerónimo. Y Cicerón refiere lo mismo del concepto de Platón: *Platotum denique fore beatas respublicas putabit, si aut docti, aut sapientes homines eas regere coepissent, aut qui regerent, omne suum studium in doctrina ac sapientia collocarent*. Los ignorantes son como niños, y los niños no pueden gobernar á las sociedades: *Omnes idiotae et doctrinarum expertes, quodammodo pueri apellandi sunt*.

que medrar, y á quienes no faltaban trabajos de su profesion en que habian hecho brillante carrera y algunos no carecian de regular patrimonio:* esos letrados patriotas, repito, dieron las mejores pruebas de amar el orden, procurándolo en la desenfrenada multitud, y queriendo dar á los impulsos regularidad y sistema.

Mas oigamos á un profundo escritor de política, cuya sana crítica no necesita apoyo, y dice así: "*Si España ha estado mas quieta cuando ha sido gobernada por letrados*. Finalmente, ¿para qué hemos menester ejemplos extraños para sublimar el sacro tesoro de las letras, y la importancia de la ciencia legal para los gobiernos políticos, pues, como dijo, y con razón, el obispo Simancas, *nunca España tuvo paz*, ni á las leyes y gobernadores fué tan obediente, ni de las bárbaras costumbres estuvo tan expurgada, como después que ha sido gobernada por concejos y hombres de letras. Y en esta conformidad otros sabios y doctores varones de estos reinos lo fundaron y afirmaron así en sus libros que dejaron escritos; es á saber, Bonifacio y el Dr. Palacios Rubios, y el obispo Redin, que fueron del Consejo supremo, y Hernán Vázquez de Menchaca, y el Dr. Juan de Orosco, y el Dr. Heredia, y el licenciado Juan García de otros consejos y Chancillerías reales, y otros muy graves autores naturales y extranjeros"...

El mismo autor en lugar muy diverso resolviendo la duda de si *es bueno que los letrados gobiernen las tierras pacíficas?* conceptúa mas suave, blando y moderado el gobierno de estos que el de los militares, y quiere que *como la república romana encargaba á los mozos traviesos los cargos contra las gentes indómitas para las amenazar y castigar*, así España debia *encargar á hombres recios** la gobernación de los pueblos sediciosos para sosegarlos; y por el contrario, para la gobernación de los pueblos pacíficos se deberían elegir y buscar letrados de blandura*, aunque de constancia y firmeza, como añade después. Conque así los letrados léjos de perturbar el orden, saben mantenerlo sin opresión innecesaria.

* Recordamos entre los abogados insurgentes a Ignacio Aldama (?-1811), José Ma. Chico (1786-1811), Antonio Ferrer (?-1811), Remigio Yarza (1775-1819), Ignacio López Matoso (1770-18), Manuel José Garcés (1770-1824), Miguel Domínguez (1756-1830), Juan N. Rosains (1782-1830), Ignacio López Rayón (1773-1832), Ignacio Alas (?-1843), José Sotero de Castañeda (1780-1844), Carlos Ma. de Bustamante (1774-1848).

Dice Alejandro Villaseñor y Villaseñor que: "Pasados los primeros días de la revolución, en que los militares abundaban, quedaron al frente de ella labradores, abogados y sacerdotes, éstos en inmensa mayoría, y los segundos en una cantidad bastante apreciable y muy cercana a la de los últimos" (*Vid. Biografías de los Héroes y Caudillos de la Independencia*, México, Jus, 1962, t. II, p. 251).

Don Lorenzo de Zavala pudo percibir claramente el especial impacto que las nuevas corrientes ideológicas hicieron, antes de la revolución de independencia, en la mente de los "trescientos abogados interesados en manifestar erudición y patriotismo ante sus conciudadanos". "Venegas se encontró rodeado de estos nuevos combatientes más difíciles de derrotar que los insurgentes armados..." (*Vid. Lorenzo de Zavala, Umbral de la Independencia*, México, Empresas Editoriales, 1949, p. 67). Muy interesante resultaría profundizar en el estudio acerca del papel que desempeñaron los abogados mexicanos en la insurgencia.

** Ricos en el original.

En el Ensayo sobre la Biblioteca española,* elogiándose los escritos y las operaciones de D. José Moñino, conde de Floridablanca, se dice lo siguiente muy notable: "Registrando y reflexionando atentamente los monumentos de nuestra historia, y de nuestra legislación, se verá que esta fué mejorándose notablemente y aumentándose la prosperidad de la nación, á proporcionarse la confianza que nuestros reyes depositaron en *los literatos, particularmente en los jurisconsultos*. Se verá á estos desempeñar con el mayor acierto las embajadas y negociaciones mas difíciles del estado: sostener el decoro de la corona contra los esfuerzos de las potencias extranjeras, asegurarla contra los insultos de vasallos poderosos, *sufocar las semillas de la división y discordia*, influir en la reforma de costumbres bárbaras, é introducir otras mas humanas y convenientes á la pública felicidad.**

No es pues extraño que reciente una conquista y cuando el dominio no podía llevarse adelante sino con el desórden, y consumando iniquidades atroces contra los subyugados, solicitasen Hernan Cortes por medio de Avila y Quiñones que no viniesen letrados á Méjico, y Pánfilo de Narvaez que no pasasen á la isla de Cuba. Los crueles no quieren que presencien sus ferocidades quienes puedan reclamarlas en el modo y órden que no admitan descargo; pero para juzgar del fundamento de la pretensión,⁹ basta responder que á pesar de ella hubo letrados en las Américas, y con considerable parte en su gobierno y administración de justicia. El simple pedir no prueba justificación ni fundamento en lo que se pide, y menos si el resultado es en contra. Hubo, y muchos letrados, y no por eso faltó la paz ni el órden.

La perversa filosofía y no el estudio del derecho, desmoralizan y forman sediciosos. El estudio profundo de este se ha acompañado con la virtud mas pura, contra el concepto de algunos temerarios vulgares que la creen incompatible con aquel, y á quienes recordamos que veintiún pontífices sumos esclarecidos juristas, numeran por sus nombres Pancirolo y el Dr. Figueroa, quien despues de mencionarlos, agrega á S. Dámaso, insigne letrado. Otros tantos cardenales, agregándose el de Luca, que ejercio la abogacia en Roma, y sus obras ilustraron la jurisprudencia. S. Filogonio, electo obispo de Antioquia por inspiración divina, fué abogado: lo fué segun el Martirologio romano, S. Aper, arzobispo Tullense: S. Atanasio fué tan consumado en Teología como en jurisprudencia. S. Ambrosio, Dr. Arzobispo de Milan, fué abogado en aquella audiencia Pretoriana, y Asesor del prefecto, como refieren varios: *Professus in auditorio praetoris praefecturae, ita splendide causas orabat, ut elegire ur etc...* El Dr. S. Gerónimo, es sabido y de sí mismo refieer haber

* De D. Juan Sempere y Guarinos (1784-1830), autor también de la *Historia de los Vinculos y Mayorazgos* y de una *Historia del Derecho Español*. El *Ensayo de una Biblioteca Española de los mejores escritores del Reynado de Carlos III*, apareció entre 1785 y 1789, en 4 volúmenes, 6 tomos, en Madrid. Hay una edición facsimilar de 6 tomos en 3 volúmenes, Madrid, Gredos, 1969.

** *Ensayos*, t. iv, vol. 2, p. 76 (1969).

⁹ Un escritor cree que la causa de esta solicitud fué el desarreglo por no necesitarse en España en el siglo quince pruebas de estudio é instrucción para ser abogado, y que no se sujetaron al exámen de suficiencia hasta marzo de 1495 en la chancillería de Valladolid.

ejercido la abogacia: *Aliquoties cum adolescentulus Romae controversias declamarem... currebam ad tribunal judicum etc.* S. Teófilo, martirizado en Capadocia, S. Ibo y S. Crisóstomo, fueron de la misma profesión y seguramente el nombre *abogado* no ha importado esa ignominia y perversidad, cuando el Testamento Nuevo se aplica al justo Jesús, al Hijo del Eterno: *Advocatum habemus apud Patrem, Jesumchristum justum.*

Es verdad que ha habido y tal vez habrá varios letrados declarados enemigos de la justicia, protectores de la iniquidad y trapaza, refugio de los perversos, hábiles en solo el arte de paralizar y obscurecer la justicia, de funestas luces para la sociedad, desnudos de pundonor, aspirantes, revolucionarios, ignorantes, viciosos, prostituidos, y que causan rubor y repetidos bochornos á la generalidad honrada de su profesión; pero la perversidad de algunos no basta para el general descredito de todos y de la carrera; pues como dice un autor sobre este particular, no dejó de ser sagrado el ministerio apostólico porque hubiese un Júdas, ni el profético porque algunos perversos lo adulterasen, ni deja de ser eminente el sacerdotal porque algunos sean indignos, ni pierde su perfección el de religiosidad porque otros se hayan pervertido siendo religiosos, ni su dignidad las sillas de los soberanos porque algunos se han corrompido, ni ménos deja de ser santa y divina la Religión verdadera, porque no pocos cristianos obran aun peor que los infieles. Se dice en el escrito que cité sobre instrucción pública de Francia, y es menester repetirlo, que "de todo se abusa, y por lo mismo también de los buenos estudios. Que hay literatos muy depravados, poetas sediciosos y humanistas poco humanos". Pero no es malo todo aquello de que puede abusarse.

Los abusos se precaven, y los de la Abogacia estan muy precavidos con multitud de leyes aun repetidas.¹⁰ * Ellas han determinado la pena del que defiende temerariamente contra justicia, del que se vale de falsedad, del que aconseja mal, del que abandona por capricho la defensa, del que descubre á su parte con la contraria, del que faltase á la moderación y respeto ante los jueces, del que perjudica á su cliente por ignorancia, del que se vale de maliciosas dilaciones, del que para lucrar repite lo alegado, del que excede en el cobro de sus derechos de los legitimos de su arancel, ó celebra acerca de ellos pactos reprobados, del que... Pero ¿para que cansarnos? los perversos son indignos de llamarse abogados. El que lo es verdaderamente, jamas falta al honor, y se grangea la estimación y el respeto de los buenos, porque como escribio de esta profesión un desconocido: "Descubrir los sutiles artificios de la iniquidad, sostener al pobre y desvalido contra los atentados del rico y poderoso, cumplir el sagrado precepto intimado por el Supremo

¹⁰ Si ellas no se observan, la culpa está en quien no las hace observar. Y entonces digamos lo que es cierto, á saber, que la causa que fomenta el aspirantismo (que siempre se explica por algunos medios reprobados), y la causa de los otros males es la inobservancia de las leyes. Si subsisten perversos abogados la culpa será de quien mantenga en sus puestos á los que debiendo castigarlos y reprimirlos, no lo hagan así.

* Cita a continuación el contenido de las Leyes III, IV, VIII, XI, XII, XVIII, XIX, XXII y XXVII, del título 22, libro V, de la *Novísima Recopilación de las Leyes de España Mandada formar por el Señor Don Carlos IV*, Madrid, 1805.

Legislador de conseguir *justamente la justicia*,¹¹ es decir, por los medios y sendas que señalan las leyes, es glorioso destino acreedor al reconocimiento, la estimación y el aprecio." A la ciencia que en él se ejercita debe esa gloria, y nunca se obscurecerán sus excelencias que con extensión alaba el autor de la idea del Perfecto Abogado, y que un sublime orador compendia en estos términos, que forman su mejor apología: "*Qua scientia nihil haberi praestantius, nihil inveniri ad moderum scopulum vehementius, ad statum Reipublicae conservandum securius: intemperantem reprimit, frugi et probum virum tuetur, obviam it sceleratis, virtutem amantibus favet, ejicit é Republica tiranos, retinet Patriae Patres, nihil formidat potentes, imbeciles patrocinatur, tollit de medio seditiosos, cives omnes conjungit mirifica voluntatum consensione.*"

El comun tema con que se vulnera la profesión y que las malicias ó las preocupaciones hacen valer mucho, consiste en el cobro de sus derechos, que se creen *muy fácil, excesivo é injusto lucro*. Se cree así, porque no se reflexiona, ó porque la malicia no quiere manifestar lo que percibió bien. No gana al día lo mismo un albañil que un arquitecto. En el valor de los fines se debe incluir el costo de los medios, y á la Abogacía se llega por medio de educación que supone muy difícil, dilatada y costosa de dos capitales, uno inestimable y otro que consiste en los mayores ó menores gastos. A este costo *de haber estudiado* agréguese el de la aplicación de esos estudios, es decir, *el trabajo presente* con los gastos de papel sellado y escribientes en tal ó tal negocio, cuya consulta se hace al abogado con instrucciones confusas que tiene que analizar, que se impone de unos sucios y abultados autos, tal vez en letra del pasado siglo ó mas lejana fecha, y cuya materia no es divertida como una novela, que fatiga su inteligencia procurándose formar ideas muy exactas de las personas que en ellos intervinieron y sus diversos derechos: que si el punto es complicado, lee algunas hojas, no de libritos en octavo y tafilete, sino de á folio tal vez en pergamino, y que se pone á dictar en borrador y despues á corregir en limpios seis ó ocho pliegos, por los que se grangea la enemistad de la familia contraria, se le ataca por ella y tiene responsabilidades en ambos fueros. Pide sesenta pesos al entregar el escrito, y he aquí que quien le ocupo en él, despedaza su reputación quejándose con sus amigos y diciéndoles: *¡Sesenta pesos me arrancó el licenciado Fulano por seis pliegos! ¡Qué iniquidad, qué injusticia de ese hombre!*

Yo pregunto á esos ingratos, si aunque no fuese sino por la obligación antidoral de hacer bien á quien nos lo hace, ¿no deberían indemnizar de esos trabajos? Cinco pesos señala comunmente el arancel por escritos de un pliego á un abogado: y yo pregunto ¿si por ménos (y sin responsabilidad de fuero externo) nos escribiera otro tanto un médico sobre la curación de un enfermedad que le proponemos; ó un matemático sobre la resolución de un problema que le encargamos, ó un teólogo ó moralista, ó un orador ó poeta en lo que les podemos ocupar respectivamente? Cuatro ó cinco pesos cobran

¹¹ Juste quod justum est persequeris.

por las conciliaciones, (que aunque á ellas se han dedicado hombres ignorantísimos, son en verdad muy delicadas é interesantes, como que son de la mayor importancia las buenas transacciones y luce en ellas la habilidad del abogado): este tiene para concurrir á ellas, que imponerse del caso sin preocupación, que dejar otros trabajos, estarse toda una tarde con el enfado de aguardar tal vez en pié en un corredor ó en una pieza de un alcalde, en medio del laberinto de la concurrencia y humareda de los cigarros; y por último, atiende al asiento de la acta que es constancia delicadísima y tiene fuerza ejecutiva á la letra. Pregunto de nuevo, ¿por ménos de cinco pesos ocuparemos toda una tarde fuera de su casa á un médico, matemático, teólogo etc.? Agréguese á esto la obligación del Abogado de defender sin derechos á los pobres,* y ¿lucra fácil, injusta y excesivamente? Siempre cree el labrador que el comerciante gana con facilidad y mucho, y este cree otro tanto del artesano, y el artesano del médico, y todos del Abogado que los sirve á todos, y no dicen que les gana sino que les roba. ¿Para que lo ocuparán?

Supuestas estas verdades, juzgue cada uno del fundamento y justicia con que se deprime á los que se dedican á las referidas carreras científicas, y concluyamos con que los actuales abogados aman mucho su reputación y buen nombre, cuidan el decoro y dignidad de su profesión, no dejan que se tilde impunemente, nunca llevados del vil interes de lucrar mas, siendo ellos ménos han de decir como algun miserable codicioso:

Felix ars juris: felix hac arte peritus
Si foret huic arti dedita turba minor.
Nostra foret sors grata magis; nec dicere multi
Auderent: nocuum nos genus esse sibi

* Ley XII, Título 22, libro V, *Novísima Recopilación*.

NOVEDADES LEGISLATIVAS

JOSETTE SERRATO COMBE

Como en números anteriores, ofrecemos al lector el servicio de información clasificada sobre las modificaciones a la legislación mexicana, expedida durante el año de 1980.

Como comentario general, puede afirmarse que gran parte de la actividad legislativa se efectuó en el sentido de complementar o precisar la ya existente, concretamente en materia fiscal (Ley del Impuesto al Valor Agregado del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto Sobre Seguro, Tarifas, etc.)

En otras Ramas no hubo intensa actividad legislativa: sólo dos reformas constitucionales, y en aspectos específicos, a: la Ley de Amparo de Inspección de Contratos y Obras Públicas, del Poder Judicial, de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de Población, del Trabajo, Monetaria. Se expiden dos leyes: de Responsabilidad de Funcionarios Públicos y de Turismo; destaca la primera por la inclusión en una ley federal de los gobernadores de los Estados como sujetos de ésta.

La labor de la Reforma Administrativa sigue adelante: reestructuración o estructuración de fideicomisos, y empresas estatales; reformas o expedición de Reglamentos Interiores de Secretarías de Estado.

A continuación, la relación clasificada de las novedades legislativas.

AUTOMÓVILES

Ley que reforma y adiciona varios artículos de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Automóviles sobre vehículos nacionales o nacionalizados. Comprende la tarifa conforme a la cual se causará este impuesto y la que corresponde a automóviles importados diferentes a los de fabricación nacional, de acuerdo con su categoría y modelo. Se ordena a las oficinas de tránsito de la República no autorizar altas o cambios de placas a vehículos que no ostenten en lugar visible la calcomanía que pruebe el pago del impuesto (D. O. 31-XII-79, tercera sección).

AUTOTRANSPORTE

Cuadro: Rutas y servicios del autotransporte federal. Comprende servicio público de pasajeros; concesiones derivadas del canje de permisos; concesiones

tramitadas a título de necesidades de autotransporte; convenios de desplazamiento debidamente aprobados; cambios, ampliación o acortamiento de rutas y establecimiento de nuevas rutas. Se incluyen en el cuadro los servicios auxiliares (obras, construcciones, terminales y estaciones centrales) cuyo establecimiento y explotación requieren de concesión federal y cuyo uso es obligatorio para los concesionarios federales que deban servirse de esas instalaciones (D. O. 7-III-80, segunda sección).

Acuerdo que establece el control de la velocidad para vehículos propulsados por motor a diesel, destinados al servicio de autotransporte de personas y bienes (D. O. 28-VII-1980).

Reglamento de medicina preventiva del autotransporte. Considera a ésta de interés público y prevé la práctica de exámenes a todo el personal que inter venga directamente en la operación o conducción de los medios de autotransporte establecidos en las vías generales de comunicación, con el objeto de determinar si está capacitado o no para el desempeño de dicha actividad. Los interesados deberán obtener o reevaluar licencias de operador o conductor de autotransporte de servicio público federal, así como el personal auxiliar de los mismos para los concesionarios y permisionarios. Su aplicación y control queda bajo la supervisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (D. O. 6-X-80).

AZÚCAR

Decreto: Se declara de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, como materia prima de la industria azucarera. La Comisión Nacional de esta industria someterá a la consideración del Ejecutivo Federal, la determinación de las zonas de influencia de los ingenios azucareros del país, considerados como unidades económicas de producción agrícola e industrial. Las unidades estarán obligadas a adquirir de los abastecedores, toda la materia prima sobre la cual hayan celebrado contrato. La Comisión proporcionará a los abastecedores e industriales el asesoramiento técnico necesario. Las relaciones jurídicas entre industriales y abastecedores serán regidas por disposiciones especiales. La Unión Nacional de Productores de Azúcar deberá celebrar con los industriales contratos uniformes de entrega de producción, de acuerdo con las bases generales que acuerde la Comisión. Por su parte la Financiera Nacional Azucarera otorgará a los abastecedores los créditos necesarios en forma oportuna (D. O. 2-I-80).

Acuerdo: Modifica los precios máximos de venta del azúcar en sus diversas calidades, destinada al consumo humano y al consumo industrial, a fin de que la industria azucarera pueda elevar la producción a niveles que garanticen un abastecimiento adecuado. A las industrias de aguas envasadas, vitivinícolas y otras, se les fijarán cuotas previo convenio que dichas industrias

celebren con Productores de Azúcar, S. A. de C. V. y conforme a los precios que haya registrado la Secretaría de Comercio (D. O. 24-IV-80).

BANCO DE MÉXICO

Decreto: Reforma varios artículos de la Ley Orgánica del Banco de México y adiciona fracciones en otros, en las siguientes materias: a) instituciones de crédito obligadas a suscribir acciones; b) cambio de billetes y monedas; c) manejo de documentos de crédito, depósitos y derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional; d) fijación de regímenes de tasas de interés y plazos que deben aplicarse en operaciones de descuentos, préstamos y aperturas de crédito (D. O. 7-I-80, segunda sección).

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Decreto: Reforma los artículos 2º y 3º del decreto que establece las bases para la ejecución en México, por el poder ejecutivo Federal, del convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, para autorizar al Banco de México, S. A. la suscripción adicional de 46,412 acciones o partes sociales, con la garantía del gobierno federal; así como para efectuar aportaciones adicionales hasta por la cantidad de sesenta y dos millones de dólares, para cubrir la cuota de contribución de México al Fondo para operaciones especiales del propio BID ((D. O. 7-I-80, primera sección).

BASES ESPECIALES DE TRIBUTACIÓN

Acuerdo que establece, con carácter optativo, bases especiales de tributación en materia de impuesto al ingreso global de las empresas e impuestos al ingreso a las personas físicas, a los causantes personas físicas dedicadas al giro de expendedores de billetes de la Lotería Nacional a razón de un 10 por ciento de los billetes vendidos y entregados por dicha Lotería Nacional. Se aplicará el coeficiente de 5 por ciento sobre billetes vendidos (D. O. 19-IX-1980, primera sección).

Acuerdos que establecen para el ejercicio fiscal de 1980 y con carácter optativo, bases especiales de tributación en materia del impuesto al ingreso global de las empresas e ingreso al impuesto de las personas físicas, a los causantes personas físicas y morales dedicadas al giro de agentes autorizados de Pronósticos Deportivos; así como a las personas físicas dedicadas a la actividad de comisión de ganado y pieles en crudo en el país (D. O. 25-IX-1980, primera sección).

Acuerdo que establecen bases especiales de tributación a las personas físicas introductores de ganado y aves, en materia del impuesto global de las empresas, impuesto al ingreso de las personas físicas por salarios o por la prestación de un servicio personal subordinado, e impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, que deben cubrir por cuenta propia o de las personas a quienes deben retener. Igual beneficio se concede a los introductores de pescados y mariscos (D. O. 3-X-1980).

BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Ley: Reforma, adiciona y deroga varias disposiciones de la Ley del Impuesto a las industrias del azúcar, alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas en el capítulo correspondiente a estas últimas. Para el caso de exportación se fijan reglas específicas. Se imponen a los contribuyentes la obligación de presentar declaraciones conjuntamente con el ejercicio del impuesto (D. O. 31-XII-79, tercera sección).

BIENES NACIONALES

Decreto: Reforma la Ley General de Bienes Nacionales en los artículos siguientes: 57, para otorgar facultad a la Secretaría de Comercio para fijar las normas a que se sujetará la clasificación de los bienes muebles de dominio privado de la Federación. 58, sobre adquisiciones de bienes muebles. 59, sobre enajenación de bienes muebles de propiedad nacional, 61, sobre donación de bienes de propiedad nacional y 62, sobre donación de bienes muebles a gobiernos extranjeros u organizaciones internacionales (D. O. 15-I-80).

CAFÉ

Decreto: Declara de interés público y social el control, previsión combate y erradicación de la roya del cafeto. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos formulará los programas y realizará las campañas que se requieran, para prevenir que la roya se introduzca y establezca en el territorio de la República; quedando a su cargo combatirla y erradicarla; para lo cual se auxiliará y apoyará en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina (D. O. 10-I-1980).

CÁMARAS INDUSTRIALES

Acuerdo: Se autoriza por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la constitución de la Cámara Regional de Productores de Tortillas de

los Estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz; así como sus estatutos y objetivos relacionados con el desarrollo industrial en el ramo, así como fortalecer el espíritu de agrupación gremial entre los industriales, propugnando porque se eleve la ética de los mismos en sus transacciones y actividades (D. O. 28-XII-79).

Acuerdo: Con fundamento en el artículo 14, inciso 2 de los estatutos de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, se autoriza por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, el cobro de una cuota extraordinaria a todos los socios de dicha institución (D. O. 23-I-80).

Acuerdo: Se autoriza la modificación del artículo 12 de los estatutos de la Cámara de la Industria Alimenticia de Jalisco, con residencia en la ciudad de Guadalajara, en lo que atañe a las cuotas de registro anual que deberán cubrir los asociados en lo sucesivo (D. O. 18-IV-80).

Acuerdo: Se autorizan reformas a varios artículos de los estatutos de la Cámara Nacional de la Industria Textil en los capítulos de: Jurisdicción; servicios; cuotas ordinarias; cuotas de registro; cuotas de miembros cooperadores; privación de derechos; informes; asambleas ordinarias; facultades y obligaciones de los miembros del Consejo Directivo; elecciones de vicepresidentes y disolución (D. O. 24-IV-80).

Acuerdo: Se autoriza a la Cámara Regional de la Industria de Transformación del Estado de Jalisco, la modificación del artículo 12 de sus estatutos, para el cobro de cuotas por la inscripción anual en el Registro Industrial de la propia Cámara, sobre el monto del capital manifestado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D. O. 2-V-80).

Oficio: Por el que se autorizan reformas a los artículos 12 y 13 de los estatutos de la Cámara Regional de la Industria de la Transformación del Estado de Jalisco, relativos a las cuotas que pagarán los socios (D. O. 27-V-80).

Oficio que autoriza las reformas a los estatutos de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido (D. O. 3-VII-1980).

Oficio que autoriza los estatutos de la Cámara Harinera de la zona de Puebla (D. O. 7-VII-1980, primera sección).

Oficio que autoriza las modificaciones a los artículos 10 y 11 de la Cámara Nacional de Manufacturas Eléctricas (D. O. 8-VII-1980, primera sección).

Oficio que autoriza reforma a los estatutos de las Cámaras de la Industria Textil de Puebla y Tlaxcala (D. O. 14-VIII-1980).

Oficio que aprueba las modificaciones solicitadas por la Cámara Nacional de la Industria del Calzado a los artículos 6º, 9º, 11º, y 22º, de sus estatutos (D. O. 28-VIII-1980).

COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL

Acuerdos: Otorgando registro como asociaciones políticas nacionales a las agrupaciones denominadas "Movimiento de Acción y Unidad Socialista" y "Movimiento por el Partido Socialista Revolucionario", por haber reunido los requisitos que señala la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, y su reglamento (D. O. 18-IV-80).

Convenios: Celebrados por el Registro Nacional de Electores con los gobiernos de los Estados que se indican, 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 y extraordinarias, y para proporcionar la documentación necesaria respecto a la división territorial y las listas nominales de electores. Durango D. O. 14-IV-80; Chihuahua D. O. 2-V-80; Campeche y Michoacán D. O. 6-V-80; Tamaulipas D. O. 22-V-80; Veracruz D. O. 20-V-80; Tlaxcala D. O. 21-V-80; Aguascalientes, Oaxaca y Zacatecas, D. O. 26-V-80; Sinaloa D. O. 6-VI-80; Baja California Sur D. O. 9-VI-80; Baja California D. O. 13-V-80; Puebla D. O. 30-VI-80 Fe de erratas al convenio celebrado por el director del Registro Nacional de Electores con el gobierno del Estado de Oaxaca publicado el 16 de mayo de 1980 (D. O. 30-VI-80).

CAMPAÑAS SANITARIAS

Acuerdo: Establece la campaña nacional contra la polurosis y tifoidea aviar que tendrá como objetivos el diagnóstico, la prevención, el control y erradicación de estas plagas en todo el territorio nacional. Se aprueba el programa elaborado para dicha campaña, cuya primera fase se dirigirá a la erradicación de estas enfermedades en las parvadas de aves progenitoras y reproductoras (D. O. 26-II-80).

Acuerdo: Se establecen en todo el territorio nacional con carácter obligatorio, general y permanente, la campaña nacional contra el cólera porcino; para prevenir, controlar y erradicar esta enfermedad. Se aprueba el programa respectivo en los términos del artículo 6º del Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria, a cuya ley se sujetarán todas las actividades del personal que se emplee en esta campaña de sanidad animal. Se incluye el programa respectivo por zonas y características (D. O. 25-III-80).

Acuerdo: Programa de la campaña nacional contra la polurosis y tifoidea aviar. Características para realizarlo por etapas de acuerdo con la estructura de la industria avícola nacional y el comportamiento y distribución de estas enfermedades. Ejecución de dicho programa que llevará a cabo la Dirección de Sanidad Animal, misma que tendrá a su cargo el control y vigilancia de las plantas incubadoras. Procedimientos del programa para la total erradicación de las enfermedades aludidas que atacan a las aves en particular (D. O. 25-III-80).

CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

Acuerdo: Criterios en materia de planes y programas específicos, que contengan eventos de capacitación y adiestramiento, que vayan a ser impartidos por agentes auxiliares. Se establecen asimismo los requisitos de los participantes en los cursos; los servicios complementarios que cubran de manera integral las habilidades, conocimientos y aptitudes típicas del puesto de trabajo a que estén dirigidos y la forma de ejercer estas modalidades (D. O. 16-I-80).

Bases para la designación de representantes de los trabajadores y de los patrones en los comités nacionales de capacitación y adiestramiento para las ramas de hoteles y restaurantes, abarcando moteles, campos turísticos, casas de huéspedes y departamentos amueblados; así como cafés, cocinas, loncherías, neverías, refresquerías y expendios de mariscos. Reglas a las que se sujetará la organización y funcionamiento de tales establecimientos (D. O. 3-III-80).

Oficios a través de los cuales se da a conocer la posibilidad de que los patrones y trabajadores incluyan en los planes de capacitación y adiestramiento, los niveles educativos como alfabetización, primaria intensiva para adultos y secundaria abierta. Se implantan las formas respectivas para la presentación de los planes educativos (UCECA-2A) que deberán presentar las empresas (D. O. 22-VIII-1980).

CATASTRO

Instructivo para la valuación catastral de terrenos en el Distrito Federal (G. O. 15-VI-1980).

CAUSANTES

Reglamento del Registro Federal de Causantes. Contiene normas relativas a la inscripción de causantes, a los avisos que deberán dar al registro, a los

plazos que tienen para hacerlo y a la cédula de Registro Federal de Causantes. En vigor a partir del 1º-X-80. Deroga el reglamento de los artículos 20, 80, 229, 233, 234, 263 y 264 del Código Fiscal de la Federación para el Registro Federal de Causantes de 30-XI-62 (D. O. 17-VI-80, primera sección).

CÉDULA DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL

Decreto que modifica el artículo 2º y adiciona el artículo 12 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación para establecer la Dirección General Nacional de Población e Identificación Personal, otorgándole como funciones: a) operar el sistema nacional de identificación personal; b) organizar el registro de población e inscribir en él a los individuos residentes en el país, tanto nacionales como extranjeros; c) llevar el padrón de los mexicanos residentes en el extranjero; d) establecer unidades administrativas del registro en las poblaciones que lo requieran; e) expedir la cédula de identificación personal a que se refiere la Ley General de Población; f) coordinar los distintos métodos de identificación y registro a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y g) procesar la información que proporcionen las oficinas del Registro Civil en el país (D. O. 20-VIII-80).

CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Decreto: Se declara zona de monumentos históricos que se denominará "Centro Histórico de la Ciudad de México" la comprendida en el siguiente perímetro; al Norte, calles de Mina, República de Perú y República de Ecuador; al Sur, calles de Fernando Alva Ixtlixóchitl, Lucas Alamán y Dr. Liceaga; al Oriente, anillo de circunvalación (Eje Vial Uno Oriente); y al Poniente, Avenida y Eje Central General Lázaro Cárdenas (hasta Avenida Juárez) continuando por calle Dr. Mora hasta Avenida Hidalgo y calle Vicente Guerrero hasta entroncar con la calle Mina (D. O. 18-IV-80).

CERVEZA

Ley: Reforma y adiciona diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre producción y consumo de cerveza, en relación con los causantes del impuesto; forma de pago; importaciones y reglas tratándose del trato que debe darse a aquellos Estados que no se adhieran al sistema nacional de coordinación fiscal (D. O. 31-XII-79).

CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGRARIA

Decreto: Establece los derechos por la expedición de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria. Se cubrirán de acuerdo con las tari-

fas correspondientes y cuando el predio de que se trate (en caso de inafectabilidad agropecuaria) se encuentre explotado en más de un 50 por ciento de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 249 y 250 de la Ley Federal de Reforma Agraria (D. O. 10-IV-80).

CÓDIGO ADUANERO

Ley: Reforma y adiciona varias disposiciones del Código aduanero en materia de recaudación, sujetos del impuesto al comercio exterior, tráfico aéreo internacional o postal, cuotas arancelarias de mercancías y requisitos que deben incluirse en los pedimentos; tránsito de mercancías; contrabando de mercancías; e infracciones que pueden cometerse a las disposiciones del código así como el procedimiento para aplicarlas y resolverlas en caso de oposiciones (D. O. 31-XII-79), tercera sección).

CÓDIGO FISCAL

Ley: Se reforman y adicionan varias disposiciones del Código Fiscal de la Federación en las siguientes materias: instituciones de crédito autorizadas para llevar a cabo operaciones fiduciarias; definición de conceptos (domicilio, residencia, enajenación de bienes a través de fideicomisos); obligaciones ante el fisco federal; procedimiento para proceder penalmente por delitos fiscales; facultades en estos últimos casos de las autoridades fiscales; notificaciones; requerimientos y revocaciones (D. O. 31-XII-79, tercera sección).

Reglamento del artículo 85 del Código Fiscal de la Federación en relación con los requisitos que deberán llenar los contadores públicos que deseen obtener registro para actuar en materias fiscales y dictámenes que pueden presentar los contribuyentes cuando los mismos vayan autorizados por contador público registrado tratándose de estados financieros. Cuando deban darse avisos, se incluirán con éste los siguientes documentos: dictamen sobre estados financieros; estados financieros básicos, informe sobre la revisión de la situación del contribuyente con sujeción a las normas de auditoría dispuestas en el propio Código Fiscal. Requisitos que exigirá la Secretaría de Hacienda para aceptar dictámenes y documentación y reglas de procedimiento para la exhibición, examen o rechazo de la misma (D. O. 11-IV-80). Fe de erratas al reglamento del artículo 85 del Código Fiscal de la Federación, publicado el 11-IV-80 (D. O. 20-VI-80).

CÓDIGO PENAL

Decreto que reforma los artículos 253 y 254 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia

de fuero federal y deroga el 253 bis; quedando los primeros referidos a los actos u omisiones que afecten gravemente al consumo nacional (venta de artículos de consumo necesario, el acaparamiento, ocultación o injustificada negativa de venta; la limitación de la producción o el manejo que se haga de la misma) así como el empacar o envasar mercancías en cantidad inferior a la indicada como contenido neto; entregar mercancías en cantidades menores a las convenidas; revender productos agropecuarios, marítimos, fluviales y lacustres adquiridos a un precio menor, cuando se trate de organismos públicos (D. O. 5-XII-79).

Decreto que reforma la fracción I del artículo 383 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para la República en materia de fuero federal, para considerar como abuso de confianza el hecho de disponer o sustraer una cosa, su dueño, si le ha sido embargada y la tiene en su poder con carácter de depositario judicial, o bien, si la hubiere dado en prenda y la conserva en su poder como depositario a virtud de contrato celebrado con alguna institución de crédito, en perjuicio de otra (D. O. 3-I-80).

Decreto que reforma los artículos 219 y 220 y deroga el 221, del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal, en relación con el delito de peculado. Se aplicarán a los infractores, de uno o doce años de prisión, multa de mil a cien mil pesos, destitución del empleo o cargo e inhabilitación de dos a seis años para obtener otro. Comete tal delito el funcionario, empleado o encargado de un servicio público del Estado o descentralizado, aunque sea en comisión por tiempo limitado, cuando para usos propios o ajenos, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquiera otra cosa perteneciente al Estado, si por razón de su cargo los hubiese recibido en administración, en depósito o por otra causa (D. O. 3-I-80).

Decreto que reforma el artículo 389 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, equiparando al delito de fraude, el valerse del cargo que se ocupe en el gobierno, en una empresa descentralizada o de participación estatal, o en cualquiera agrupación de carácter sindical, para obtener dinero, valores, dádivas, obsequios o cualquier otro beneficio a cambio de prometer o proporcionar un trabajo, un ascenso o aumento de salario, en tales organismos. Se sancionará este delito con prisión de seis meses a diez años y multa de cuatrocientos a cuatro mil pesos (D. O. 7-I-80, segunda sección).

COMISIÓN COORDINADORA PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE MAQUINARIA Y EQUIPO

Decreto: Abrogatorio de los decretos que crearon la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo y la Comisión

Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial, publicados el 17-III-76 (D. O. 18-VI-80, primera sección).

COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL

Acuerdos: Convenio que celebran el Registro Nacional de Electores y los gobiernos de los Estados de Baja California Norte y Oaxaca para el desarrollo de trabajos preelectorales, federales y locales (D. O. 17-I-80).

Convenios celebrados por el Registro Nacional de Electores y los gobiernos de los Estados de Aguascalientes y Durango, para el desarrollo de los trabajos preelectorales, tanto en elecciones federales como en elecciones para la renovación de los poderes locales y ayuntamientos, ordinarias y extraordinarias; en materia de división territorial, listas nominales de electores y directorios electorales (D. O. 28 y 30-I-80). En igual sentido han celebrado convenios los gobiernos de Baja California Sur (P. O. 7-II-80), Campeche (P.O. 25-II-80). y Tamaulipas (P. O. 20-II-80).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Decreto: Se adiciona el siguiente párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas" (D. O. 18-III-80).

Decreto: por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3º de la Constitución, garantizando la autonomía de las universidades y demás instituciones de educación superior que la ley disponga. Señala que las relaciones laborales de estas instituciones con su personal se normarán por el apartado "A" del artículo 123; reproduce la exposición de motivos (D. O. 9-VI-80, primera sección).

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

Reglamento: Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. Comprende los siguientes capítulos: ámbito de competencia y organización de la contaduría y funcionarios y unidades administrativas de la misma (I). Atribuciones correspondientes al Contador Mayor; al Subcontador Mayor; de los Directores Generales de Auditoría, Departamento Jurídico y Consultivo y de Administración; de la Dirección General de Auditoría; de la Jurídico-Consultiva y de la Dirección General Administrativa (capítulos III a VII). Suplencias de

estos funcionarios (capítulo VIII) y facultades y obligaciones de las demás unidades administrativas que corresponden al funcionamiento interno de la Contaduría, las cuales quedarán delimitadas en su Manual de Organización (D. O. 14-V-80).

CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

Norma Oficial Mexicana que establece el procedimiento para determinar la contaminación por emisión de ciertos elementos presentes en los gases que fluyen por un conducto (D. O. 17-VI-80, primera sección).

CONTRATO-LEY

Industria Textil del ramo de algodón

Convenio celebrado por los representantes de los patrones y los trabajadores de la industria textil del ramo de algodón y sus mixturas, en virtud del cual se modifican los artículos 90-1 a 90-28, en los que se organiza la mutualidad nacional de los trabajadores de esta rama, con el fin de administrar el fondo constituido para otorgar pensiones jubilatorias o incrementar las pensiones que otorgue el IMSS por vejez, cesantía incapacidad total permanente e invalidez definitiva (D. O. 15-I-80).

Convenio que da por revisado el Contrato-Ley de la Industria Textil del Ramo de Algodón y sus mixturas; tarifas generales mínimas uniformes y reglas generales de modernización, de aplicación a las empresas y trabajadores de las fábricas de la República que se dedican o se dediquen en lo futuro a esta industria en cualquier labor de preparación de hilados, tejidos, blanqueo, tintorería, estampados y acabados de algodón o de otras fibras que se mezclen al algodón o que en su elaboración sigan el proceso de ella (D. O. 15-IX-1980).

FIBRAS DURAS

Convenio por el cual se da por revisado el contrato-ley de la industria textil del ramo de fibras duras (D. O. 19-V-80).

Contrato-ley de la Industria textil del ramo de fibras duras de la República Mexicana (D. O. 30-V-80).

Industria Textil de Géneros de Punto

Contrato-ley celebrado por la convención revisora integrada por más de las dos terceras partes de patrones y trabajadores de dicha industria y aplicable

a todas las empresas y establecimientos, fábricas, cooperativas, talleres de pequeñas industrias y maquiladoras que se dediquen a la industria textil de géneros de punto (D. O. 16-IV-80).

Convenio por medio del cual se da por revisado en el aspecto salarial el Contrato-Ley de la Industria Textil del Ramo de Géneros de Punto, así como el acta de clausura de la convención revisora de dicho contrato, con la cual quedó aprobado el convenio de referencia (D. O. 28-X-1980).

Industria del hule

Convenio celebrado entre los patrones y los trabajadores sindicalizados afectos a la industria de la transformación del hule en productos manufacturados; en virtud del cual se da por revisado en el aspecto salarial el contrato-ley de dicha rama industrial y su correspondiente acta ejecutiva. Se autoriza un 23 por ciento de aumento en los salarios, por día y a destajo (D. O. 10-III-80).

Ramo textil de la lana

Convenio: da por revisado el contrato-ley de la industria textil del ramo de lana en su aspecto salarial, procediendo a un aumento de treinta y cinco pesos por trabajador y por jornada legal, aumento que empezó a regir el veinticinco de enero de este año (D. O. 1º-II-80).

Convenio: Se da por revisado el contrato-ley de la industria textil del ramo de listones, elásticos, encajes, cintas y etiquetas tejidas en telares de tablas Jaquard o agujas, en su aspecto general. Se fija el salario mínimo industrial en la cantidad de \$ 173.00 diarios; se modifican las cláusulas 9, 10, 30, 51 y el capítulo XV; y se crean los artículos 9 bis, 56 bis y la tarifa mínima uniforme para el pago de salarios (D. O. 9-I-80).

Convenio: Revisión del contrato-ley de la industria de la radio y de la televisión; mediante el cual las partes obrero y patronal han acordado un incremento en los salarios de todos y cada uno de los trabajadores sindicalizados afectos, un 16 por ciento respecto de los tabuladores que se agregan, más uno por ciento adicional que se aplicará en la forma que convengan las empresas y el sindicato (D. O. 13-II-80).

Industria Textil del Ramo de Listones

Texto revisado y ordenado del Contrato Ley de la Industria Textil del Ramo de Listones, Elásticos, Encajes, Cintas y Etiquetas tejidas, en telares

de tablas Jacquard o Agujas, de la República Mexicana. Se adiciona la tarifa uniforme para el pago de salarios a los trabajadores de esta industria, así como las actas de discusión y aprobación plenarias (D. O. 28-X-1980).

Industria Textil del Ramo de Seda

Convenio que da por revisado el contrato-ley de la industria textil del ramo de la seda y toda clase de fibras artificiales y sintéticas, incluyendo actas levantadas por la comisión de contratación, tarifas y reglas generales de modernización, y de las subcomisiones de tintorería, blanqueo, acabado, talleres y estampado. Modifica los períodos de vacaciones, aguinaldo y ahorro (D. O. 3-III-80).

Contrato-Ley de la industria textil del ramo de la seda y toda clase de fibras artificiales y sintéticas y tarifas de salarios, aplicable a todas las empresas y trabajadores de las fábricas que se dedican actualmente o en lo futuro se dediquen a la preparación de la industria de hilados y tejidos, estampados, tintorería y acabado en estos ramos. Se entiende por fibras artificiales las que se obtienen de materias primas orgánicas como el rayón, el acetato bember y las que provienen de materias primas inorgánicas, cuyo producto final después de su transformación química que derivan de las ploamidas, acrílicas y poliestéricas, como el perlón, el nylon, el dacrón, el orlón y el acrilán (D. O. 17-X-1980, segunda sección).

CONVENIOS INTERNACIONALES

Agricultura

Decreto: Se aprueba la convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura, que fue firmada en la ciudad de Washington, el seis de marzo de mil novecientos setenta y nueve, en la residencia de la Organización de Estados Americanos (D. O. 25-I-80).

Decreto: Promulgación del convenio de colaboración en las áreas de agricultura y alimenticia, celebrado por los gobiernos de México y la República Popular de Bulgaria (D. O. 14-V-80).

Decreto de promulgación de la convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (D. O. 9-VI-80, primera sección).

Apartheid

Decreto: Promulgación de la convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen de *apartheid* (segregación) adoptada por la Asamblea

General de las Naciones Unidas el 10 de noviembre de 1973 (D. O. 3-IV-80).

Cooperación Científico-Técnica

Decreto: Aprueba el acuerdo adicional al convenio básico de cooperación científico-técnica y al convenio de cooperación económica e industrial, celebrado entre el gobierno de México y el de la República Popular de Bulgaria (D. O. 18-XII-79).

Decreto: Aprueba el acuerdo básico de cooperación científica y técnica celebrado entre los gobiernos de México y el de la República Socialista de Checoslovaquia (D. O. 18-XII-79).

Decreto: Promulgación del acuerdo básico de cooperación científica y técnica celebrado entre los gobierno de México y la República Socialista de Checoslovaquia (D. O. 14-III-80).

Decreto que aprueba el acuerdo adicional al convenio básico de cooperación científico-técnica y al convenio de cooperación económica e industrial celebrado entre los gobiernos de México y la República Popular de Bulgaria (D. O. 23-IX-1980).

Decreto que aprueba el acuerdo sobre cooperación científica y técnica celebrado entre el gobierno de México y el gobierno de Suecia, firmado en la ciudad de Estocolmo, el 24-V-1980 (D. O. 31-X-1980).

Cooperación Económica

Decreto: Aprueba el convenio de cooperación económica y científico-técnica en la producción azucarera y sus derivados, al igual que la nota adicional incluida en el mismo, celebrado entre los gobiernos de México y el de la República de Cuba; firmado en la isla de Cozumel, Estado de Quintana Roo, el dieciocho de mayo de mil novecientos setenta y nueve (D. O. 19-XII-79).

Decreto: Aprueba el convenio de cooperación económica e industrial celebrado entre los gobiernos de México y Polonia, el cual fue firmado en la ciudad de México el veintinueve de octubre de mil novecientos setenta y nueve (D. O. 16-I-80).

Decreto: Aprueba el convenio de cooperación económica, celebrado por los gobiernos de México y El Salvador, firmado en la ciudad de México, con fecha diecinueve de enero de mil novecientos setenta y nueve (D. O. 25-I-80).

Decreto: Promulga el convenio de cooperación económica celebrado entre

los gobiernos de México y El Salvador, en los ramos de comercio, industria, producción agropecuaria, finanzas, turismo y transporte (D. O. 25-II-80).

Decreto: Promulgación del protocolo de cooperación económica y tecnológica, adicional al convenio internacional que en materia comercial ha sido suscrito por los gobiernos de México y la República Popular de Hungría (D. O. 19-III-80).

Decreto: Promulgación del convenio internacional de colaboración económica y científico técnica en la producción azucarera y sus derivados, celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba (D. O. 18-III-80).

Cooperación Industrial

Decreto: Promulgación del acuerdo de cooperación industrial, energética y minera celebrado entre los gobiernos de México y España (D. O. 16-I-80).

Cooperación Minero Metalúrgica

Decreto de promulgación del acuerdo de cooperación minero-metalúrgico entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República Francesa, firmado en México el 2-III-79 (D. O. 9-VI-80, primera sección).

Extradición

Decreto: Tratado de extradición celebrado entre los gobiernos de México y de los Estados Unidos de Norteamérica, que fue firmado en la ciudad de México el 4 de mayo de 1978 (D. O. 26-II-80).

Fe de erratas al decreto de promulgación del tratado de extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América firmado en México, D. F., el 4 de mayo de 1978, publicado el 26-II-80 (D. O. 16-V-80).

Decreto de promulgación del tratado de extradición y asistencia mutua en materia penal, entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, firmado en México, D. F., el 21-XI-78 (D. O. 21-V-80, segunda sección).

Intelsat

Decreto de promulgación del protocolo sobre los privilegios, exenciones e inmunidades de INTELSAT (Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite). Hecho en Washington el 19-V-78 (D. O. 16-V-80).

Decreto: Se aprueba la reserva que el Ejecutivo Federal desea formular al capítulo I del protocolo sobre los privilegios, exenciones e inmunidades de INTELSAT, en los siguientes términos: "Dado el régimen de propiedad establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, INTELSAT no podrá adquirir inmuebles dentro del territorio mexicano" (D. O. 30-I-80).

Marítimo

Decreto: Promulgación del convenio de transporte marítimo celebrado entre los gobiernos de México y la República Democrática Alemana, firmado en la ciudad de Berlín el 25 de septiembre de 1979 (D. O. 13-V-80).

Decreto de promulgación del protocolo relativo a la intervención en Alta Mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de los hidrocarburos, adoptado en Londres el día 2-X-73, modificado el 14-X-77 (D. O. 19-V-80).

Decreto de promulgación del convenio de transporte marítimo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular de Bulgaria (D. O. 21-V-80, segunda sección).

Fe de erratas al decreto de promulgación del convenio de transporte marítimo celebrado entre el gobierno mexicano y el de la República Popular de Bulgaria, firmado en Sofía, Bulgaria, el 12-VII-1978 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21-V-1980 (D. O. 5-VIII-1980, segunda sección).

Decreto que aprueba las enmiendas a la convención constitutiva de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental, adoptadas mediante la resolución A.358 (IX), de la asamblea general de la mencionada organización, el 14-IX-1975 (D. O. 23-X-1980).

Penal

Decreto de promulgación de la convención sobre prevención y castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas inclusive los agentes diplomáticos, abierta a firma en Nueva York el 14-XII-73. Señala quienes son las personas internacionalmente protegidas y que hechos contra estas personas serán considerados como delitos por las legislaciones de cada país así como las medidas a tomar en el caso de que suceda uno de estos hechos; incluye disposiciones relativas a la extradición y a las controversias que pudieran surgir en aplicación del presente convenio (D. O. 10-VI-80).

Decreto que promulga el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá sobre ejecución de Sentencias Penales, firmado en la ciudad de México, D. F., el 17-VIII-79 (D. O. 24-VII-1980).

Pensiones

Decreto: Se aprueba el acuerdo sobre transferencia de pensiones, celebrado por los gobiernos de México y España y firmado en la ciudad de México, el día siete de noviembre de mil novecientos setenta y nueve (D. O. 25-I-80).

Seguridad Social

Decreto: Aprueba el convenio básico de cooperación en materia de seguridad social, celebrado entre los gobiernos de México y España y firmado en la ciudad de México el siete de noviembre de mil novecientos setenta y nueve (D. O. 16-I-80).

Decreto: Promulgación del convenio básico de cooperación en materia de seguridad social, celebrado entre los gobiernos de México y España, firmado en la ciudad de México el 7 de noviembre de 1979 (D. O. 9-IV-80).

Transporte Aéreo

Decreto: Promulgación del convenio sobre transporte aéreo celebrado entre los gobiernos de México y España, firmado en la ciudad de México el veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y ocho. Comprende: definiciones; derechos concedidos; empresas y concesiones; leyes y reglamentos aplicables; certificados de navegabilidad; tasas y exenciones; tarifas; cambios de moneda oficiales; auxilio de las autoridades aeronáuticas de cada país; enmiendas, vigencia y aplicación del convenio (D. O. 26-XII-79).

Turismo

Decreto: Se aprueba el convenio de cooperación turística celebrado entre el gobierno de México y el de la República de Colombia, el cual fue firmado el ocho de junio de mil novecientos setenta y nueve, en el Distrito Federal (D. O. 14-XII-79).

Acuerdo: Aprueba el convenio de cooperación turística celebrado por los gobiernos de México y la República Popular de Bulgaria, el cual se firmó en la ciudad de México el seis de abril de mil novecientos setenta y nueve (D. O. 2-I-80).

Decreto que promulga el Convenio de Cooperación Turística celebrado entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Bulgaria (D. O. 14-VIII-1980).

Decreto que aprueba las modificaciones a los estatutos de la Organización Mundial de Turismo adoptados durante la tercera asamblea general de la mencionada organización, celebrada en la ciudad de Torremolinos, República Española, el 25-IX-1979 (D. O. 31-X-1980).

Unión Postal Universal

Decreto: Se aprueba el convenio y acuerdos adoptados por el XVII Congreso Postal Universal, celebrado en la ciudad de Lausana, Suiza, con fecha 5 de julio de 1974; a saber: Constitución de la Unión Postal Universal, modificada por los protocolos de Tokio y Lausana; segundo protocolo adicional de dicha Unión; declaraciones formuladas al firmar las actas; reglamento general de la Unión; protocolo final; reglamento de ejecución y fórmulas; acuerdo relativo a encomiendas (paquetes y bultos) postales; acuerdo relativo a giros postales; y bonos postales de viaje; acuerdo relativo a envíos contra reembolso; decisiones del Congreso de Lausana distintas de las que modifican sus actas (D. O. 25-I-80).

CONTROL SANITARIO

Reglamento para la expedición y uso de tarjetas de control sanitario, a todas aquellas personas que se dediquen a los trabajos o actividades siguientes: a) producción, elaboración, fabricación, manipulación, acondicionamiento, envase, almacenamiento, preparación y expendio o suministro al público de alimentos y bebidas; b) de medicamentos y productos biológicos, de belleza o higiénicos y similares; c) servicio al público en baños, peluquerías, y establecimientos similares; d) transporte de personas; e) servicio de trabajadores domésticos (D. O. 1º-II-80).

COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

Convenios Únicos de Coordinación para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, celebrados por el ejecutivo federal con los gobiernos de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima y Chiapas (D. O. 9-IX-1980, primera sección); Chihuahua, Durango, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos y Nayarit (D. O. 10-IX-1980); Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y San Luis Potosí (D. O. 11-IX-1980); Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (D. O. 12-IX-1980).

COORDINACIÓN FISCAL

Convenios: Adhesión de las entidades federativas al sistema nacional de coordinación fiscal, sobre ingresos totales anuales que obtenga la Federación por los siguientes impuestos: al valor agregado; sobre producción y consumo de cerveza; sobre envasamiento de bebidas alcohólicas; sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos; sobre tabacos labrados; sobre venta de gasolina; sobre enajenación de vehículos nuevos; sobre tenencia o uso de vehículos y sobre el ingreso global de las empresas (erogaciones por remuneración al trabajo personal; sobre renta por la prestación de servicios personales subordinados y sobre la renta a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas).

Por separado se ha autorizado asimismo la coordinación fiscal en los mismos ramos, por parte del Departamento del Distrito Federal (D. O. 28-XII-79, secciones primera y segunda).

Anexo número 2 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del Estado de Tabasco en virtud del cual las partes reconocen que no procede pago alguno de participaciones al Estado por la explotación petrolera que se realiza en la plataforma continental y se otorga al Estado un apoyo económico por la cantidad de 250 millones de pesos (D. O. 28-V-80).

Convenio por el que se instituye el anexo número 1 al convenio de adhesión del sistema nacional de coordinación fiscal, celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del Estado de Yucatán en virtud del cual quedan en suspenso una serie de impuestos estatales y municipales (D. O. 21-X-80).

CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL

Decreto: Reforma el artículo segundo del decreto que aprobó el convenio constitutivo de la Corporación Financiera Internacional, autorizando al Ejecutivo Federal para que, por conducto del Banco de México, S. A., suscriba acciones o partes sociales hasta por la cantidad de seis millones cuatro mil dólares en los términos de la resolución de la Asamblea de Gobernadores respectiva (D. O. 7-I-80, segunda sección).

CORREOS

Acuerdo: Manual de la Administración de Correos y su estructura orgánica, para la atención de los servicios postales establecidas (D. O. 5-XII-79).

Acuerdo: Estructura orgánica de la Dirección General de Correos dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Comprende las siguientes direcciones generales: emisiones postales conmemorativas, unidad de información y relaciones públicas, asesoría y unidad de relaciones postales internacionales; cuatro subdirecciones y nueve departamentos (D. O. 23-XI-79).

CUENTA PÚBLICA

Decreto: Revisada la cuenta pública federal por la Cámara de Diputados y conocidos los resultados de la gestión financiera correspondiente al ejercicio presupuestal de mil novecientos setenta y ocho; comprobada asimismo la gestión aludida que comprende el gobierno federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, fue aprobada dicha cuenta pública con sugerencias específicas para mejorar el análisis programático, financiero y de metas para la inclusión de un archivo contable (D. O. 17-XII-79).

Decreto: Se tiene por revisada la cuenta de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal y de sus organismos descentralizados, correspondiente a su gestión financiera durante el ejercicio presupuestal de mil novecientos setenta y ocho. Se admite la comprobación exhibida, por estimarla ajustada a los criterios señalados en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos del propio Departamento (D. O. 19-XII-79. Fe de erratas en D. O. de fecha 21-XII-79).

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, que tiene por objeto regular su organización y atribuciones (D. O. 3-IX-1980).

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Plan Director: Se aprueba la actualización del Plan Director del Distrito Federal formulado por la Dirección General de Planificación y cuya versión abreviada comprende: Bases jurídicas; estructura; nivel normativo de la zona metropolitana; desarrollo urbano; transportes; equipamiento urbano; medio ambiente. Nivel estratégico; urbano y sub-urbano; destinos, usos y reservas del suelo; etapas de desarrollo en corto, mediano y largo plazo; así como los instrumentos jurídicos que podrán ser utilizados para la implantación y desarrollo del plan; los instrumentos de operación administrativa y de participación de la comunidad; así como los instrumentos tecnológicos (físico-constructivos, técnicos y de logística) que deban aplicarse al desarrollo urbano y

que permitan utilizar experiencias adquiridas a través de la realización de obras y proyectos (D. O. 18-III-80, segunda sección).

Decreto por el que se reforman los artículos 19 y 40 del Reglamento interior del Departamento del Distrito Federal en lo relativo a licencias, vigilancia e inspección de estacionamientos, otorgando competencia para conocer de esos asuntos a las delegaciones políticas (D. O. 23-VI-80, primera sección. Fe de erratas D. O. 24-VI-80, primera sección).

Acuerdo que otorga competencia a la Dirección General de la Comisión de Desarrollo Urbano, para la ejecución y operación de la Central de Abasto y su construcción, de acuerdo con las atribuciones que le confiere el acuerdo del ejecutivo federal de fecha 29-VI-1977 (G. O. 1º-VII-1980).

Decreto que reforma los artículos 19 y 40 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal a efecto de otorgar facultades a los delegados, con la finalidad de proceder gradualmente a la desconcentración administrativa en los asuntos relacionados con el funcionamiento de los estacionamientos de vehículos (G. O. 1º-VII-1980).

Acuerdo que determina las funciones que corresponden a la Dirección General de Información y Análisis Estadísticos, Programación y Estudios Administrativos (G. O. 1º-VII-1980).

Acuerdo que deja sin efecto los acuerdos por los cuales se encargó al servicio de limpia el cuidado de jardines, parques y camellones a las 16 delegaciones; así como los acuerdos que establecieron que la conservación y mantenimiento de los jardines de niños y primarias quedaba a cargo de las delegaciones. Se suprimen las siguientes facultades: Expedir licencias de construcción particulares, uso de la vía pública; fijación e instalación de anuncios; alineamientos y números oficiales y estudios para el mejoramiento del tránsito (G. O. 1º-VIII-1980).

DERECHOS DE AUTOR

Convocatoria para la instalación de la comisión mixta relativa a la solicitud de la Sociedad Mexicana de Ejecutantes de Música S. E., a fin de que se incluya a los músicos ejecutantes en la tarifa para regular el pago de los derechos de autor por el uso de la música y de las interpretaciones, en las transmisiones de las estaciones radiodifusoras comerciales de la República Mexicana (D. O. 20-II-80).

DESARROLLO INDUSTRIAL

Decreto: Se establece el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Pruebas con objeto de otorgar reconocimiento oficial a los mismos,

atendiendo a la confiabilidad de los servicios que prestan a la producción de bienes de consumo básico para el desarrollo de ramas de alta productividad e integrar la estructura industrial desconcentrada y equilibrar las estructuras de mercado (D. O. 21-IV-80).

Decreto que adiciona con el capítulo II-Bis el decreto de 12 de marzo de 1979 (D. O. 19-III-80), que dispuso la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, con el objeto de crear, dentro de la Comisión Nacional de Fomento Industrial, la Subcomisión para la Industria de Bienes de Capital (D. O. 28-VII-1980).

DESARROLLO URBANO

Convenio celebrado entre el gobierno federal —por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas—, los gobiernos de los Estados de Colima y Jalisco y los gobiernos de los municipios que integran la zona conurbada de Manzanillo, Barra de Navidad, con el objeto de ampliar ésta e incluir los municipios que se especifican (D. O. 8-VII-1980, primera sección).

EDUCACIÓN PÚBLICA

Reglamento para la organización de servicios de educación general básica para adultos (D. O. 24-XII-79).

Decreto: Crea el Consejo de Apoyo para Estudios en Provincia para otorgar a los habitantes del país iguales oportunidades de acceso al sistema educativo nacional y dar oportunidad a los jóvenes mexicanos el acceso a la educación universitaria superior y profesional técnica (D. O. 28-II-80).

Acuerdo número 40: Los maestros que actualmente se encuentren prestando servicios en el Conservatorio Nacional de Música, podrán obtener título profesional, de reunir los requisitos: que se mencionan (D. O. 11-I-80).

Decreto: Modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública en varios artículos a efecto de que la formación previa a la educación primaria se denomine legalmente "educación pre-escolar" por ser el término utilizado por tratadistas y técnicos en la materia (D. O. 17-III-80).

Acuerdo núm. 42: Se autoriza a la Escuela de Diseño y Artesanías dependiente del Instituto de Bellas Artes la impartición de las siguientes carreras profesionales: diseño gráfico; diseño de muebles; diseño de objetos y diseño textil (D. O. 17-III-80).

Decreto que crea el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (D. O. 12-IX-1980, primera sección).

Decreto que otorga reconocimiento de validez oficial a los estudios de bachillerato y educación superior que imparta el Centro Universitario de Ciencias Humanas, dependiente de la asociación Claustro de Sor Juana (D. O. 3-X-1930).

Decreto que crea el Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, como organismo público descentralizado (D. O. 24-X-80).

EGRESOS

Departamento del Distrito Federal

Decreto: Presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de mil novecientos ochenta (D. O. 31-XII-79 tercera sección).

Acuerdo por el que se dispone que para el ejercicio de las partidas de "Gastos de Orden Social", "Subsidios Diversos" e "Imprevistos", sólo se requerirá en lo sucesivo que se observan las normas que al efecto dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto (D. O. 4-VII-1980, primera sección).

EMBAJADORES EMÉRITOS

Acuerdo: Se reconoce la dignidad de embajador emérito, como culminación de una prolongada y destacada actividad pública en el campo de las relaciones internacionales, a las personas que, retirados, o en servicio activo, se hayan dedicado por lo menos veinticinco años, al servicio exterior o en la Secretaría de Relaciones Exteriores; o por las obras que hayan escrito sobre derecho o relaciones internacionales (D. O. 22-I-80).

EMPRESAS ESTATALES

Acuerdo: La Secretaría de Programación y Presupuesto dispondrá lo conducente a efecto de que la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Industrializadora Maderera del Istmo, S. A.", proceda a su disolución y liquidación (D. O. 13-XII-79).

Acuerdo: Se dispone lo conducente a efecto de que la Secretaría de Programación y Presupuesto proceda a la disolución y liquidación de las empresas de participación estatal mayoritaria denominadas "Agroplástico de Tlaxcala, S. A."; "Cales del Estado de Chiapas S. R. L." y "México Artesanal, S. A." (D. O. 8-I-80).

Acuerdo: Se procede a la disolución y liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria, denominada "Perforadora y Minera del Norte, S. A." (D. O. 10-I-80).

Acuerdo: Para transformar la empresa de participación estatal mayoritaria denominada "Estados Mineros Japón-México, S. A. de C. V." en sociedad anónima, modificando sus estatutos conforme a los objetivos sociales de la misma (D. O. 10-I-80).

EMPRESAS PARAESTATALES

Acuerdo: Se agregan a las entidades del sector paraestatal los siguientes organismos: Fideicomiso para la Edición, Publicación, Distribución y Venta de obras en materia de relaciones internacionales; fomento, premios e incentivos a investigadores en esta rama; al Instituto Nacional de Investigadores sobre Recursos Bióticos; al Fideicomiso de Obras de Infraestructura Rural y Fideicomiso para la construcción de conjuntos habitacionales (D. O. 28-I-80).

Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Programación y Presupuesto para disponer lo conducente a efecto de que las empresas de participación estatal mayoritaria denominadas "Azufrera Limonta", S. A., de C. V., y "Minerales Mexicanos Mayaqui", S. A., de C. V., se fusionen a la empresa "Azufrera Panamericana", S. A., también paraestatal, subsistiendo esta última como fusinante (D. O. 12-VIII-1980).

ESTACIONAMIENTOS

Decreto: Se deroga la Ley sobre Estacionamientos de Vehículos en el Distrito Federal, publicada en D. O. de fecha 9 de marzo de 1973, con sus reformas, publicadas el 30 de diciembre de 1974, con excepción de las disposiciones de dicha ley relativas al impuesto sustitutivo, en atención al nuevo ordenamiento dictado sobre el particular (D. O. 2-I-80).

Reglamento de estacionamiento para vehículos en el Distrito Federal. Define los distintos tipos de estacionamiento, los permisos para su operación y construcción, requisitos que habrán de reunir, tarifas e inspección, así como sanciones que pueden imponerse en caso de faltas al presente reglamento (D. O. 23-VI-80, primera sección. Fe de erratas D. O. 26-VI-80, primera sección).

ESTÍMULOS INDUSTRIALES

Decreto: Adiciona el decreto de fecha 2 de febrero de 1979, por el que se establecen las 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 incluir a los municipios que han sido señalados como prioritarios para la localización de tales actividades en las diversas entidades del país (D. O. 31-I-80).

ESTÍMULOS FISCALES

Decreto: Establece estímulos fiscales a las personas físicas o morales que produzcan artículos con precio máximo al público, sin distinción de empresas, y que manejen su distribución en forma directa. Dichos productos son: chiles, frutas, legumbres, puré de tomate, grasas y aceites de origen vegetal, cafés solubles, avena, alimentos preparados para niños; jamón, café tostado y molido; sopas de harina de trigo y hielo. Se otorga un crédito contra impuestos de 2.5 por ciento sobre el precio de venta del producto y hasta 3.5 por ciento en los cuatro últimos productos de los señalados. El crédito se hará efectivo a través de certificados de promoción fiscal expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D. O. 7-XII-79).

Decreto: otorga estímulos fiscales a las exportaciones de productos manufacturados en el país, con un contenido nacional mínimo de 30 por ciento, equivalente a la carga fiscal indirecta que incida en el costo de los productos exportados y sus insumos. Para determinar dicho porcentaje se tomarán en cuenta el valor del producto exportado "libre a bordo" lugar de exportación o "costo, seguro y flete" si se utilizan empresas nacionales, así como el valor de los insumos importados, incorporados al producto (D. O. 7-I-80, primera sección).

Decreto: Se amplía el plazo que establece estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, a efecto de que los acuerdos que celebren las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Patrimonio y Fomento Industrial con los gobiernos de las entidades federativas en la zona III-B, surta sus efectos legales (D. O. 4-II-80).

Decreto por el que las Secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, Comercio y Trabajo, aplicarán o promoverán en su caso, los apoyos y estímulos a la producción, distribución o abasto de los productos básicos de consumo generalizado que demanda la población y permitan alcanzar mínimos de bienestar a quienes cuentan con ingresos equivalentes hasta tres veces el salario mínimo general que corresponde a la zona denominada Distrito Federal-Área Metropolitana. Los productos básicos que se enumeran en el decreto no pagarán el impuesto al valor agregado; gozarán de un crédito de 3.3 por ciento sobre el precio de venta contra impuestos federales y de un crédito de 10 por ciento sobre el monto de nuevas inversiones en activos fijos, contra impuestos federales (D. O. 9-IX-1980, primera sección).

Acuerdo que establece estímulos fiscales a los productores de artículos bási-

cos de consumo duradero y no duradero. Los artículos a que se refieren las fracciones respectivas de este acuerdo, serán aquellos cuyos precios de venta del productor no excedan del resultado de multiplicar el equivalente del salario mínimo por día en el Distrito Federal. Los productores obtendrán un estímulo fiscal de 3.5 por ciento del precio de venta; dichos estímulos podrán ser acumulados con otros que otorgue la Federación. Las solicitudes deberán presentarse trimestralmente a la Dirección General de Promoción Fiscal y se otorgarán mediante certificados de promoción fiscal cuyas características se fijan en el propio acuerdo (D. O. 1º-IX-1980).

Decreto que establece estímulos fiscales para fomentar la construcción de vivienda de interés social promoviendo para ello su adquisición o construcción por parte de quienes las vayan a habitar; su construcción cuando sean destinadas al arrendamiento o su construcción cuando se realice en las regiones de mayor incremento demográfico o en las zonas de regeneración urbana (D. O. 1º-IX-1980).

Lista de los sujetos beneficiados con el otorgamiento de estímulos fiscales previstos en el decreto que establece dichos estímulos para el fomento del empleo y la inversión en actividades industriales y con apoyo en lo que dispone el artículo 20 del acuerdo que fija reglas sobre el particular. Se indica el monto del beneficio otorgado (D. O. 24-IX-1980).

ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS

Decreto que modifica y adiciona varios artículos de la Ley de premios, estímulos y recompensas civiles para crear el premio nacional de administración pública que se concederá a los servidores públicos, en tres grados, y que consistirá en medalla y cantidad en efectivo que fijará el presidente de la República. La entrega se hará en sesión solemne el cinco de diciembre de cada año (D. O. 15-I-80).

EXPORTACIÓN

Instructivo para la aplicación del decreto que dispone el otorgamiento de estímulo a las exportaciones de productos manufacturados en el país. Incluye definiciones (artículos 1º a 5º); solicitudes y requisitos que deben llenar éstas (artículos 6º a 10º); autorización para el retorno al país de productos exportados al amparo del beneficio otorgado (artículo 11º); pedimentos y variantes de los mismos (artículos 12º a 16º) (D. O. 8-IV-80).

Acuerdo: Lista adicional de productos cuya exportación originará el derecho a obtener los estímulos que establece el decreto que los otorga tratándose de

productos manufacturados en el país. Incluye: miel de fécula, cacao en polvo, chocolates, productos a base de cereales, galletas, coco rallado, frutas confitadas, piña en almíbar, jugos de frutas, levaduras naturales, polvos para gelatinas, ácido cítrico, aparatos de fotocopia por sistema óptico y productos de repostería y pastelería (D. O. 8-IV-80).

EXPROPIACIONES

Manual de procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales, dirigidas a la Secretaría de la Reforma Agraria (D. O. 8-IX-1980, sección primera).

FIDEICOMISOS

Acuerdo: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a realizar los actos necesarios a efecto de que sea modificado el contrato de fideicomiso para el aprovechamiento de maderas utilizables en el poblado de Wxpana, Estado de Veracruz, en sus finalidades, a efecto de que la madera producto de los desmontes autorizados, permita el reacomodo de campesinos afectados por la construcción de la presa Cerro de Oro, en el Estado de Oaxaca (D. O. 13-XII-79).

Acuerdo: La Secretaría de Hacienda conjuntamente con la Confederación Nacional Campesina Cigarrera, Tabacalera Mexicana y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, realizará los actos que legalmente procedan a efecto de extinguir el fideicomiso creado para proceder a la construcción de casa-habitación a trabajadores tabacaleros, por no haberse cumplido los fines para los cuales dicho fideicomiso fue constituido (D. O. 23-I-80).

Acuerdo: Se autoriza la constitución de un fideicomiso que se denominará "Parque Industrial de El Salto, Jalisco"; el cual tendrá por objeto la planeación, construcción y urbanización del parque industrial de dicho nombre, en los términos del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública (D. O. 23-I-80).

Acuerdo: Se autoriza la constitución de un fideicomiso que se denominará "Fondo de Garantía y Descuento para las sociedades cooperativas", el cual tendrá por objeto: fomentar la organización, modernización, competitividad y ampliación de las sociedades cooperativas de producción, mediante el apoyo financiero y la prestación de asesoría técnica para una mayor eficiencia y eficacia de sus sistemas (D. O. 20-II-80).

Acuerdos: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en calidad de fidei-

comitente del gobierno federal, queda autorizada para constituir con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., quien fungirá como fiduciario, un fideicomiso que se denominará "Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México". Tendrá por objeto localizar, adquirir, conservar, catalogar y divulgar la documentación relativa al agrarismo mexicano; la creación del museo Emiliano Zapata; e impartir cursos a estudiantes de origen campesino, a quienes concederá becas el propio fideicomiso (D. O. 10-III-80).

Acuerdo: Se autoriza la constitución de un fideicomiso que se denominará "Fondo para el Desarrollo Comercial" (FIDEC) que tendrá por objeto: fomentar la modernización y competitividad del comercio de venta directa de bienes y servicios de consumo básico y generalizado; así como facilitar a productores, la mejor comercialización de ssu productos y la adquisición de sus insumos; mediante el otorgamiento de apoyos financieros y asesoría técnica (D. O. 24-III-80).

Acuerdo: Se autoriza la constitución del fideicomiso para el Parque Industrial de San Juan del Río, Querétaro, el cual tendrá por objeto la planeación, urbanización y construcción de un parque industrial, en el cual se llevarán a cabo las obras de infraestructura necesarias conforme a los estudios y proyectos aprobados por el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, bajo la supervisión de esta dependencia (D. O. 26-III-80).

Acuerdo: Fusión de los fideicomisos constituidos por decretos de fechas 10 de noviembre de 1972, 28 de junio y 4 de septiembre de 1973, para adquirir crías hembras de ganado bovino de razas especializadas en producción de leche; para el fomento de la producción, industrialización y comercialización de la lana; y para mejorar la economía de los núcleos ejidales aprovechando sus tierras y pastizales dedicados a la explotación ganadera, respectivamente; los cuales se integrarán en uno sólo que se denominará "Fondo Ganadero" (D. O. 21-IV-80).

Acuerdo por el cual se ordena que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proceda a realizar los actos necesarios para modificar el contrato del fideicomiso Fondo Nacional de Estudios y Proyectos en los términos indicados en el acuerdo (D. O. 15-VII-1980).

Acuerdo por el cual modifica el contrato de fideicomiso del limón que en lo futuro se denominará "Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales" y cuyos fines serán: a) el mejoramiento en el cultivo de estas frutas, su industrialización y comercialización; b) promover y apoyar la constitución de empresas idóneas; c) enajenar en su totalidad estas empresas a los productores una vez que estén consolidadas y d) establecer y operar sistemas de conservación para las frutas cítricas y tropicales, así como sus derivados (D. O. 28-VIII-1980).

Acuerdo por el cual se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a realizar los actos necesarios a efecto de que sea modificado el contrato de fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (D. O. 8-IX-1980, primera sección).

Acuerdo que autoriza la modificación del contrato del fideicomiso para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (FOMEX) a fin de que pueda operar nuevos programas financieros y de garantía que tiendan a fomentar las exportaciones respectivas o la sustitución de importaciones que sean convenientes para poner a los exportadores en condiciones de competir con los exportadores extranjeros, o para evitar la salida de divisas del país (D. O. 22-IX-1980, primera sección).

Acuerdo que ordena a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizar los actos necesarios a efecto de que sea modificado el contrato del fideicomiso "Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos" para que en lo sucesivo cuente con un comité técnico o de distribución de fondos, integrado con representantes de la propia Secretaría, la de Educación Pública, del Banco de México, S. A., y del Consejo Nacional de Fomento Educativo (D. O. 1º-X-80).

FOMENTO INDUSTRIAL

Decreto: Establece regímenes optativos de fomento industrial en las franjas fronterizas y zonas libres del país. Las empresas podrán optar por los beneficios fiscales respectivos o por los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión; pero no podrán ser sujetos de otro régimen de estímulos fiscales. En caso de disfrutar ya de algún beneficio deberán renunciar a su resolución particular aprobada. Las nuevas empresas deberán obtener previamente su registro en el programa nacional de fomento industrial (D. O. 1º-II-80).

Programa de Fomento de la Industria del Cemento, que señala las metas para la producción industrial de esta rama durante el periodo 1979-1990 y especifica los apoyos del gobierno federal y los compromisos de los sectores productivos (D. O. 1º-VII-1980, segunda sección).

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Decreto: Reforma el artículo 3º del decreto que autorizó al ejecutivo federal para suscribir el convenio sobre el Fondo Monetario Internacional, a efecto de que el Banco de México, S. A., quede autorizado para efectuar, con la garantía del gobierno federal, la aportación de nuestro país a dicho Fondo hasta por la cantidad de ochocientos dos millones de derechos especiales de giro (D. O. 2-I-80).

FRANQUICIA DE AUTOMÓVILES

Acuerdo por el que se establecen reglas para la importación con franquicia de automóviles para uso de los gobiernos extranjeros, personal diplomático y consular acreditado en el país, así como para el otorgamiento de un subsidio respecto del impuesto sobre automóviles nuevos que se enajenen a los gobiernos y personal citados y a los organismos internacionales representados o con sede en México (D. O. 18-IX-1980, primera sección).

FRUTICULTURA

Decreto: Reforma y adiciona los siguientes artículos del decreto que reestructuró la Comisión Nacional de Fruticultura: 1º) sobre el objeto y domicilio de la mencionada Comisión; 2º) sobre las atribuciones de la misma; 4º) sobre el consejo de administración; 5º) respecto a la intervención del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos; 6º) en relación con las atribuciones del consejo de administración; y 7º) nombramiento del director general de la Comisión (D. O. 30-I-80).

FUERZAS ARMADAS

Decreto: Reforma y adiciona los artículos 45, 55 y 56 de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales y se adiciona el artículo 52 bis, en relación con las condecoraciones (D. O. 4-I-80, primera sección).

GAS

Decreto: Establece los derechos por servicios relativos a la distribución de gas licuado, de petróleo y de gas natural, que presta la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, en materia de inspección, vigilancia, verificación transporte, suministro e instalaciones (D. O. 17-IV-80).

GASOLINA

Ley: Reforma y adiciona varias disposiciones de la Ley del Impuesto sobre venta de gasolina de procedencia nacional o extranjera o de combustible para aviones. Se fija la forma de calcular el impuesto, la obligación de los contribuyentes de efectuar pagos quincenales mediante declaraciones especiales. Asimismo se establecen obligaciones a Petróleos Mexicanos e importadores y se estipulan normas para aquellos casos de contribuyentes que sufran pérdidas por cualquier concepto (D. O. 31-XII-79).

IMPORTACIÓN

Decreto: Se reforma la tarifa del Impuesto General de Importación para comprender productos provenientes de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio y en particular productos provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador o Paraguay. Se derogan asimismo varias fracciones y se declara exenta la importación de libros y otras publicaciones (D. O. 28-XII-79).

Decreto: Reformas y adiciones a la Ley del Impuesto General de Importación. Se modifica la nomenclatura de las tarifas. Se reforman asimismo las reglas generales y complementarias en títulos, capítulos y subcapítulos (D. O. 31-XII-79).

Decreto que reforma la tarifa general del impuesto de importación en lo que corresponde a materias provenientes de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay, conforme a los acuerdos aprobados en la Asociación Latina Americana de Libre Comercio (ALALC) actualmente A. L. A. I. (Asociación Latino Americana de Integración) (D. O. 13-VIII-1980).

Acuerdo que aprueba las nuevas formas oficiales de declaración de valor y pedimento de importación que deberán utilizarse tratándose de artículos en general y "artículos-gancho". El uso de estas formas es sin perjuicio de seguir utilizando los modelos y formas de documentos necesarios en las operaciones, actos y procedimientos aduaneros (D. O. 17-IX-1980).

IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Ley: Reforma y deroga diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta en las siguientes materias: causantes; ingresos acumulables; personas morales de nacionalidad extranjera que ocasionalmente realicen actos de comercio; regalías y retribuciones por uso o concesión del uso de patentes; enajenación de inmuebles; servicios personales subordinados; remisión de participación al extranjero; subarriendos; deducciones (D. O. 31-XII-79, tercera sección).

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en los siguientes capítulos: autoridades administrativas; documentos que deben exhibirse por cuadruplicado y forma en que podrán las empresas llevar su contabilidad; reformas en materia de recargos (artículos 11 a 16); en materia del ingreso global de las empresas (artículo 17 a 19); de causantes mayores (capítulo segundo); pagos que deben hacer los causantes mayores (capítulo tercero); obligaciones diversas de los causantes mayores (capítulo cuarto) y modifica-

ciones en materia de ingresos y egresos de los causantes menores (capítulo quinto). En el título tercero se modifican disposiciones relativas al ingreso de las personas físicas (por salarios o por prestaciones de servicios personales subordinados o ingresos por honorarios o servicios personales independientes). Impuestos por ingresos provenientes de arrendamientos; por enajenaciones de bienes; por actividades empresariales; por adquisición de bienes e ingresos por actividades empresariales; por adquisición de bienes e ingresos por dividendos y por ganancias distribuidas por las empresas e intereses. Deducciones; requisitos para que procedan y formas para la declaración anual de ingresos (D. O. 24-III-80).

IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR

Acuerdo: al haber quedado reformado el artículo 43 del Código Aduanero y derogados varios preceptos de las leyes fiscales especiales que favorecen a las entidades de la administración pública paraestatal en materia de impuestos al comercio exterior, se modifican algunas exenciones establecidas en su favor y en lo futuro serán causantes de los impuestos de importación y exportación que procedan legalmente (D. O. 19-III-80).

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Decreto que concede exenciones del impuesto al valor agregado a una serie de productos alimenticios, con objeto de fortalecer la economía popular y alentar la producción de artículos básicos de consumo (D. O. 29-VIII-1980).

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Programa de fomento para la industria nacional automotriz, fabricante de autopartes, estructurado de acuerdo con el plan nacional de desarrollo industrial. Las metas establecidas serán consolidar la producción estatal de esta industria y adecuarla a la demanda de la industria terminal; producir nuevas partes o componentes; y estimular el desarrollo de la industria de autopartes. Fija el porcentaje de subsidios al impuesto de importación de materias primas, partes y piezas sueltas (D. O. 21-I-80).

INGRESOS

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos ochenta (D. O. 31-XII-79).

Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el año de mil novecientos ochenta (D. O. 31-XII-79).

INMUEBLES

Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. Comprende las siguientes disposiciones: obliga a las personas físicas o morales que adquieran inmuebles; se calculará al 10 por ciento del valor del inmuebles, después de reducirlo en diez veces el salario mínimo general, elevado al año, de la zona económica a que corresponda el Distrito Federal (D. O. 31-XII-79).

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Acuerdo que establece las bases para el otorgamiento de los estímulos fiscales previstos en el decreto para el fomento automotriz de 20 de junio de 1977, en lo que concierne a los componentes opcionales de lujo (D. O. 22-IX-1980, primera sección).

Resolución de la Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz en relación con las reglas de aplicación del decreto para el fomento de dicha industria y del programa de fomento para la industria nacional fabricante de auto-partes; que comprende la industria terminal y los requerimientos de la industria de autopartes (D. O. 3-X-80).

INDUSTRIA FARMACÉUTICA

Acuerdo: Programa de Fomento a la Industria Farmacéutica, que comprende los siguientes objetivos; a) de crecimiento; b) sobre exportaciones; c) sobre importaciones; d) respecto a mercados y precios; e) política general de mexicanización con participación nacional en un 51 por ciento del capital constitutivo de las empresas; f) desarrollo tecnológico congruente a fin de tener una menor dependencia del exterior; g) capacidad financiera saludable que permita garantizar la calidad de los productos y obtener funcionamiento y productividad eficaces; h) estructura racional para asegurar un precio reducido de los medicamentos; e i) adiestramiento del personal que se encargue de desarrollar funciones técnicas y administrativas (D. O. 5-VI-80).

INSTITUTO MEXICANO DE PSIQUIATRÍA

Decreto: Crea el Instituto Mexicano de Psiquiatría como organismo público descentralizado (D. O. 26-XII-79).

INVERSIONES EXTRANJERAS

Decreto: Reforma el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (D. O. 10-XII-79).

Acuerdo: Forma que deberán presentar las sociedades mexicanas con inversión extranjera para cumplir lo que dispone el artículo 19 bis del Regla-

Acuerdo: Adiciona la resolución general número 13 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en relación con la transmisión de acciones o de activos: a) por fusión de personas morales extranjeras en el extranjero; b) entre funcionarios extranjeros de una misma empresa extranjera; c) entre extranjeros con parentesco por afinidad en línea recta en primer grado y d) entre extranjeros con motivo de sucesión a herederos (D. O. 4-III-80).

INVESTIGACIONES AGRARIAS

Decreto: Crea un organismo público descentralizado que se denominará Centro Nacional de Investigaciones Agrarias (D. O. 15-I-80).

JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para el despacho de los asuntos que se tramitan en ella y que contiene además las facultades y obligaciones de sus funcionarios y empleados, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo (D. O. 18-II-80. Fe de erratas en D. O. de fecha 10-III-80).

LEGALIZACIÓN DE FIRMAS

Acuerdo que establece el procedimiento de legalización de firmas de funcionarios federales o estatales en documentos que deban surtir efectos en el extranjero. Exclusivamente por lo que se refiere al trámite ante la Secretaría de Gobernación (D. O. 9-VI-80, primera sección).

LEY DE AMPARO*Poder Judicial*

Decreto: Reforma varios artículos de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, en las siguientes materias: Intervención del Procurador General de la República y del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo (artículo 5); remisión de autos (artículo 56); multa en casos de sobreseimiento de un juicio de amparo (artículo 81); casos de competencia (artículo 84); rechazo del recurso de revisión (artículo 88); revisión (artículo 90); multa cuando se deseche una demanda notoriamente improcedente (artículo 102); pago de daños y perjuicios para el cumplimiento de una ejecutoria (artículo 106); términos en los casos de suspensión del acto reclamado (artículo 131); suspensión en los casos de detención del que-

joso (artículo 136); admisión de las demandas (artículo 179); formulación de pedimentos por el Ministerio Público (artículo 182); turno a los magistrados relatores (artículo 184); modificación de proyectos (artículo 187); tesis contradictorias pronunciadas en los juicios de amparo (artículos 195 y 1955 bis) (D. O. 7-I-1980, segunda sección).

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Decreto: Concede crédito en inventarios y exenciones en el impuesto al valor agregado que corresponda a bienes estrictamente indispensables para la realización de actos o actividades por los que se debe pagar dicho impuesto en determinados productos. En inventarios de materias primas o componentes de las empresas industriales, se aplicará el sistema de costeo y método de valuación a que alude el artículo 2º, fracción II de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Tratándose de artículos terminados o en proceso se ajustará el costo de ventas manifestado en la última declaración definitiva de impuesto al ingreso global de las empresas. Los causantes menores tendrán como único crédito en inventarios la reducción del 25 por ciento de la cuota fija que por impuesto al valor agregado deban pagar y que corresponda a los meses de enero y febrero de 1980. Se establecen excepciones (D. O. 7-XII-79).

Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. En su capítulo de disposiciones generales se refiere a las promociones o solicitudes que se presenten ante las autoridades fiscales, especificándose los datos y requisitos que deben cubrirse, con definiciones y conceptos que aclaran la forma de presentación por parte de los contribuyentes. El capítulo segundo comprende todo lo relativo a la enajenación y las donaciones con fines publicitarios; regula el impuesto con motivo de enajenaciones en las que se hubieren pactado intereses; y regula los avalúos que se practiquen por persona autorizada por la Secretaría de Hacienda. El capítulo tercero se contrae a la prestación de servicios tanto de profesionales como por parte de comisionistas. El capítulo cuarto señala las reglas que proceden cuando se trate de uso o goce temporal de bienes inmuebles destinados a casa-habitación y otras construcciones. El capítulo quinto reglamenta la importación de bienes y servicios. El capítulo sexto la explotación de bienes o servicios. El capítulo séptimo contiene las obligaciones de los contribuyentes y el capítulo octavo las facultades de las autoridades (D. O. 19-XII-79).

Se reforman y adicionan varios artículos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para residentes en las fajas fronterizas de 20 kilómetros paralelas a las franjas fronterizas. Se indica la forma de calcular el impuesto, la definición de impuesto acreditable en la declaración mensual del contribuyente. Se establecen excepciones en favor de aquellas personas, que sin propósito de lucro enajenen en beneficio exclusivo de sus agremiados, miembros o tra-

bajadores, tratándose de tiendas que establezcan las organizaciones obreras o ejidales y comunales en los términos de la Ley de la Reforma Agraria. Forma de calcular el impuesto tratándose de prestación de servicios, goce y uso temporal de bienes y aprovechamiento en el extranjero de servicios prestados por residentes en el país. Exenciones en el caso de producción o enajenación de bienes cuando por estos conceptos deba pagarse impuesto específico (D. O. 31-XII-79, tercera sección).

Acuerdo: En cumplimiento de lo que dispone el artículo 23 del Reglamento a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se indica la maquinaria y el equipo agrícola, ganadero y de pesca, al igual que las profesiones por cuya prestación, no debe pagarse el gravamen relativo (D. O. 31-I-80).

Acuerdo: Oficio-circular por el que se da a conocer el régimen fiscal aplicable a los causantes menores en materia del impuesto al valor agregado, cuyos ingresos anuales sean inferiores a cincuenta mil pesos mensuales. Continuarán pagando la misma cuota que les hayan fijado las autoridades fiscales de las entidades federativas, para efectos del impuesto federal sobre ingresos mercantiles. El pago será bimestral, con obligación de llevar los registros simplificados a que se refiere el artículo 35 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Los causantes menores siempre deberán trasladar el impuesto; lo harán dentro del precio que cobren a los clientes, sin tener la obligación de exhibir documentación comprobatoria de sus operaciones, ya que el impuesto trasladado deberá quedar incluido en la cuota que se les asigne. Cuando el adquirente del bien o el usuario soliciten documentación comprobatoria, los causantes menores deberán expedirla, consignando por separado el monto de la operación y el impuesto al valor agregado correspondiente (D. O. 4-II-80).

LEY DE INSPECCIÓN DE CONTRATOS Y OBRAS PÚBLICAS

Decreto: Reforma la fracción IV del artículo 6º de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas a efecto de que los contratistas del gobierno federal se afilien en el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, para ser inscritos en el padrón respectivo (D. O. 2-I-80).

LEY DE RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS

Decreto: Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal se estiman responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales en que incurran durante su encargo o con motivo del mismo en los siguientes casos: a) el ataque a las instituciones democráticas; b) el ataque

a la forma de gobierno; c) el ataque a la libertad de sufragios; d) la usurpación de atribuciones; e) cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación, o a uno o varios Estados de la misma, motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; f) las omisiones de carácter grave; g) las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales y en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes. Los altos funcionarios de la Federación no gozarán de fuero constitucional, ni de inmunidad en demandas del orden civil. Se establece un procedimiento respecto de los funcionarios que gocen de fuero, así como un jurado de acusación y otro de sentencia, integrado el primero por la sección instructora del Congreso de la Unión, el cual una vez dictado su veredicto, lo turnará a la Cámara de Senadores, la que integrará el segundo de dichos jurados y dictará a su vez el veredicto que legalmente proceda. En cuanto al procedimiento tratándose de delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero, el juez instruirá lo necesario hasta la legal terminación del proceso, para remitirlo, una vez concluido, al Jurado de Responsabilidades integrado por siete personas. El Jurado conocerá exclusivamente de los delitos y faltas oficiales y su veredicto será inatacable. En capítulos finales se faculta al presidente de la República para pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los funcionarios judiciales (ministros, magistrados, jueces) ante la Cámara de Diputados, la que examinará la solicitud y la enviará a la Cámara de Senadores; si ambas Cámaras encuentran justificación a la petición, el funcionario acusado quedará privado de su puesto. Podrán asimismo realizarse investigaciones sobre enriquecimiento inexplicable de funcionarios y empleados públicos, cuando la posesión de sus bienes sobrepase notablemente a sus posibilidades económicas (D. O. 4-I-80). Fe de erratas (D. O. 4-IX-1980).

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL

Decreto: Reforma y adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en las siguientes materias: a) funcionarios que integran la Suprema Corte de Justicia; b) competencia del Pleno en casos de leyes que se estimen inconstitucionales; c) requisitos de los secretarios y actuarios; d) casos de impugnación de una ley cuya constitucionalidad o inconstitucionalidad haya sido definida por la jurisprudencia del Pleno; e) competencia de las Salas; f) competencia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito; y g) adscripción de nuevos juzgados de distrito y aumento de un circuito en la ciudad de Oaxaca (D. O. 7-I-80, segunda sección).

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES

Decreto: Reforma el artículo 44 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares para prohibir la imitación de títulos de crédito en rótulos, viñetas o anuncios, o en cualquiera otra forma. Los infractores serán sancionados administrativamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D. O. 7-I-80).

LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Se reforman los artículos 5º y 70 de la Ley General de Población para negar cambio de calidad migratoria en el caso comprendido en la fracción II del artículo 42 (turistas). En los demás la Secretaría de Gobernación determinará cuándo proceda hacerlo. En relación con las materias de extranjería, los interesados deberán pagar los derechos que fijen las disposiciones fiscales respectivas (D. O. 31-XII-79, tercera sección).

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Decreto: Reformas al título correspondiente al derecho procesal del trabajo. Se estima que el proceso es público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso. Cuando la demanda del trabajador sea incompleta en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con la ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador; la Junta en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Se establecen procedimientos procesales, debiendo las Juntas ordenar que se corrija cualquier irregularidad u omisión en la sustanciación del proceso, para el efecto de regularizar los procedimientos adoptados, sin que ello implique que puedan revocar sus propias determinaciones conforme al artículo 848 de la ley (D. O. 4-I-80, segunda sección. Fe de erratas en D. O. de fecha 30-I-80).

Decretos que adiciona el capítulo XVII al título sexto de la Ley Federal del Trabajo con los siguientes artículos: 353-J, 353-K, 353-L, 353-M, 353-N, 353-Ñ, 353-P, 353-Q, 353-S, 353-T, 353-U (trabajadores universitarios) (D. O. 20-X-80).

LEY MONETARIA

Decreto: Reforma la ley monetaria en los artículos 7, 13, 17 a 23, en lo que respecta a la emisión de monedas metálicas de cien, cincuenta, veinte,

diez, cinco y un pesos; veinte y diez centavos, con los diámetros, composición metálica, pesos, cuños y demás características que señalen los decretos relativos. El Banco de México determinará diariamente la cotización de monedas de oro y plata, con base en el precio internacional del metal contenido en ellas; y estará además obligado, a recibir ilimitadamente estas monedas a su valor de cotización, entregando a cambio de ellas billetes y monedas metálicas como corresponda. Los demás artículos comprenden los aspectos de la seguridad en la circulación monetaria y la desmonetización, a efecto de sustituir billetes o para dejar de emitir los de cierta denominación (D. O. 7-I-80, segunda sección).

LEY DE TURISMO

Decreto: Ley Federal de Turismo, cuyos objetivos son: a) la planeación y programación de la actividad turística; b) La promoción de la demanda interior y exterior, así como el fomento y desarrollo de la oferta en materia turística; c) la creación, conservación, mejoramiento, protección y aprovechamiento de los recursos turísticos principales y conexos (D. O. 15-I-80).

LIBROS DE TEXTO

Decreto: Crea la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos como organismo público descentralizado, con las siguientes funciones: a) editar e imprimir dichos libros y toda clase de material didáctico; b) participar con un representante en el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos de la Secretaría de Educación Pública; c) coadyuvar en el diseño de textos gratuitos y materiales didácticos; y d) distribuir los libros de texto y el material didáctico producido (D. O. 28-II-80).

MINERÍA

Ley: Reforma y adiciona artículos de la Ley del Impuesto y Fomento a la Minería en materia del impuesto a la producción de minerales metálicos. Fija obligaciones específicas a los contribuyentes (D. O. 31-XII-79, tercera sección).

MONEDA

Decretos: Se modifican las características de las monedas de cinco pesos, de un peso, de cincuenta centavos y de veinte centavos; y se señalan las relativas a las de veinte pesos. Las modificadas contendrán cobre, aluminio y níquel en su composición; las de veinte pesos serán de cobre y níquel únicamente (D. O. 7-I-80, segunda sección).

MONOPOLIOS

Decreto: Adiciona los artículos 5º y 6º de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios y reforma los artículos 19 y 23 en materia de ventas directas al público en exclusiva, de productos alimenticios o bebidas no alcohólicas para consumo humano, amparados por marcas cuyo uso corresponda a un sólo productor o determinados productores. Se imponen multas administrativas de cien a cien mil pesos, a quienes infrinjan las prohibiciones anteriores (D. O. 8-I-80).

MONUMENTOS

Decreto que declara monumento artístico nacional la totalidad de la obra de David Alfaro Siqueiros, incluyendo la de caballete, la obra geográfica, los murales y los documentos técnicos, sean de propiedad nacional o de particulares (D. O. 18-VII-1980).

MONUMENTOS HISTÓRICOS

Decreto: Se declara zona de monumentos históricos, que se denominará "Centro Histórico de la Ciudad de México" la comprendida entre los ejes constituidos por las calles y avenidas siguientes: al Norte, Degollado, Fray Bartolomé de las Casas hasta Anillo de Circunvalación; al Sur, Fray Servando Teresa de Mier, al Oriente, Anillo de Circunvalación y al Poniente las calles de Bucareli, Rosales y Guerrero (D. O. 11-IV-80).

NAVEGACIÓN AÉREA

Reglamento sobre inspección, seguridad y policía de la navegación aérea civil, sus instalaciones, servicios conexos y auxiliares, personal técnico y aeronáutico (D. O. 16-XII-79).

NACIONES UNIDAS

Decreto: Aprueba la constitución de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, abierta a firma en la sede de la ONU, a partir del día ocho de octubre de mil novecientos setenta y nueve (D. O. 17-I-80).

NOTARIADO

Ley del Notariado para el Distrito Federal. Se estima la función notarial de orden público y se deja su vigilancia al Ejecutivo Federal por conducto del

Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien autorizará la creación y funcionamiento de notarías hasta integrar doscientas. Se define al notario como el funcionario público facultado para autenticar y dar forma, en los términos de ley, a los instrumentos en que se consignen los actos y hechos jurídicos. Los capítulos de esta Ley se contraen a la forma de expedición de las patentes de notario, los requisitos para ser aspirante a notario y para ser notario; los exámenes de aspirantes y el procedimiento para obtener la patente mediante oposición. El ejercicio del notariado se desempeñará en la delegación que se le hubiere señalado y la prestación del servicio se hará con sujeción a las reglas impuestas para su actuación. Podrán celebrarse convenios de suplencia entre notarios y se permitirá la asociación de éstos. Los capítulos restantes se contraen al protocolo, las escrituras, actas y testimonios y a la vigilancia e inspección de los actos notariales, al archivo de notarías y al Colegio de Notarios (D. O. 8-I-80).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Decreto: Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (D. O. 17-III-80).

ORO Y PLATA

Decreto: Establece cuotas de los productos por la extracción de oro y plata (D. O. 28-I-80).

Decreto: Se modifican las fracciones I y IV del artículo primero y I y III del artículo cuarto del decreto de fecha veinticinco de enero de mil novecientos ochenta, que establece las cuotas de los productos por la extracción de oro y plata, en lo que corresponde a la determinación mensual del valor de las ventas que se hagan de estos metales y el precio que determine para ellos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D. O. 16-IV-80).

Decreto por el cual se adiciona con el artículo séptimo el Decreto de 25-I-80 (D. O. 27-VIII-1980).

PARQUES INDUSTRIALES

Decreto que establece el Registro Nacional de Parques Industriales y otorgan estímulos fiscales a la creación y ampliación de los mismos, así como a los inversionistas que en ellos construyan naves de uso industrial o almacenes de distribución, en zonas geográficas para la desconcentración territorial de estas actividades, previstas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (D. O. 12-IX-1980, primera sección; fe de erratas D. O. 23-IX-1980).

PARQUES INDUSTRIALES PESQUEROS

Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, conjuntamente con las Secretarías de Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Departamento de Pesca y Comisión Federal de Electricidad, para que pongan en operación el programa de dotación de infraestructura para comunidades y parques industriales pesqueros, a efecto de incorporarlas al sistema urbano nacional y puedan cumplir una función de integración económica y social (D. O. 26-XII-79).

PILOTAJE MARÍTIMO

Reglamento para el servicio de pilotaje, con el objeto de que los pilotos de puerto estén facultados para ejecutar las maniobras correspondientes, de acuerdo con los certificados de competencia que se les expidan ya sea para embarcaciones de autopropulsión o que lleven remolques (D. O. 19-II-80).

PERITOS

Reglamento de peritos del Tribunal Fiscal de la Federación (Reglamento de los artículos 8, 9, 16, fracción III y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (D. O. 12-VI-80, primera sección).

PESCA

Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario. El objeto del banco será la promoción y financiamiento de actividades pesqueras, portuarias y navieras, mediante operaciones celebradas directamente con sujetos dedicados a dichos ramos o con intervención de otras instituciones de crédito, así como con organizaciones y sociedades cooperativas de la industria pesquera. Está facultado para operar como banca múltiple; para actuar como agente financiero y asesor técnico del gobierno federal en su ramo (D. O. 31-XII-79).

Convenio celebrado entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Departamento de Pesca, para dar a los cuerpos de agua, el uso integral que corresponda (D. O. 4-I-80).

Reglamento para el Control Sanitario de los Productos de la Pesca. Entra en vigor a los 90 días después de su publicación en el Diario Oficial; abroga el Reglamento para el Control Sanitario de Ostras y Almejas (D. O. 6-III-1941) y deroga las demás disposiciones que se opongan al primer Reglamento mencionado (D. O. 7-VII-1980, segunda sección).

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

Decreto: Aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en el cual se establecen los objetivos nacionales del desarrollo económico y social, el marco global de la economía en el que habrán de procurarse dichos objetivos y las estrategias, políticas, metas, recursos y acciones mediante las cuales se buscará su cumplimiento en los ámbitos nacional, sectorial y regional. Objetivos: a) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación de mocrática, justa y libre, en lo económico, lo político y lo cultural; b) Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda; c) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y d) Mejorar la distribución y las regiones geográficas. Para tales logros se fijarán normas para actualizar los planes y programas sectoriales o regionales a efecto de coordinarlos con el programa de acción del sector público a mediano plazo (D. O. 17-IV-80). Fe de erratas a la versión abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, publicado el 17-IV-80 (D. O. 5-VI-80).

PRESUPUESTO

Decreto: Reforma al artículo 17 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en lo tocante a la formulación del proyecto respectivo. Las entidades elaborarán sus respectivos anteproyectos con base en los programas aprobados. Con excepción del poder judicial las entidades remitirán sus anteproyectos con sujeción a las normas, montos y plazos que establezca el ejecutivo fedarl. El poder judicial a través de su órgano competente, formulará su respectivo proyecto de presupuesto y lo enviará con la debida oportunidad al presidente de la República, para que ordene su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal (D. O. 31-XII-79).

PRESUPUESTO DE EGRESOS

Decreto: Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de mil novecientos ochenta (D. O. 31-XII-79).

PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Acuerdo: Delega facultades en los titulares de las delegaciones para ejercer las atribuciones que por ley corresponde a la Procuraduría, insertas en los artículos 62 y 63 (D. O. 27-II-80).

PRODUCTOS BASICOS

Acuerdo: Se crea la Unidad de Coordinación General de Programas para Productos Básicos, a efecto de promover y coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, dirigidas a la producción, comercialización, financiamiento y consumo de dichos productos, así como de sus correspondientes servicios de apoyo. Dicha Unidad actuará bajo el control directo de la Presidencia de la República, quien dispondrá la actuación y participación de las dependencias en el programa (D. O. 7-II-80).

Programa de fomento global para nuevas inversiones en empresas elaboradoras de productos básicos, ajustado al Plan Nacional de Desarrollo Industrial, con el propósito de crear empleos en volúmenes necesarios. (D. O. 9-IX-1980, primera sección).

PRODUCTOS MEDICINALES

Acuerdo: Fija precios máximos para los productos medicinales. a partir de enero de mil novecientos ochenta, con vigencia en toda la República, con motivo de la entrada en vigor del impuesto al valor agregado (D. O. 28-XII-79).

PROMOCIONES Y OFERTAS

Reglamento: Sobre promociones y ofertas. Tiene por objeto determinar los requisitos y procedimientos para obtener las autorizaciones de promociones comerciales y la forma de efectuarlas, así como establecer las normas relativas a las ofertas (D. O. 9-V-80).

PROMOTORA DEL MAGUEY Y DEL NOPAL

Decreto por el que se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Promotora del Maguey y del Nopal con el objeto de ampliar el ámbito de los programas que venía desarrollando el Patronato del Maguey, mismo que desaparece, subrogándose este nuevo organismo en sus obligaciones (D. O. 30-VI-80).

PRONÓSTICOS DEPORTIVOS

Reglamento de funcionamiento de los concursos pro-gol marcador de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, evento que sobre resultados de partidos de foot-ball soccer realizará dicha organización (D. O. 10-I-80).

Reglamento de los concursos pro-hit carrera inicial, sobre el desarrollo de los partidos de base-ball (D. O. 31-III-80).

REFUGIADOS EXTRANJEROS

Acuerdo que crea, con carácter permanente, una comisión intersecretarial para estudiar y proponer soluciones a los problemas de los refugiados extranjeros en el territorio nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (D. O. 22-VII-1980, primera sección).

REGISTRO FEDERAL DE VEHÍCULOS

Reglamento de la Ley del Registro Federal de Vehículos, que regula la inscripción definitiva y provisional de las siguientes clases de vehículos: automóviles, omnibus, camiones, tractores, chasis, remolques, semirremolques, aeronaves y embarcaciones, así como el trámite de los avisos e informes previstos en la citada Ley (D. O. 20-VIII-1980; fe de erratas D. O. 22-IX-1980, primera sección).

REGISTRO PÚBLICO MARÍTIMO NACIONAL

Reglamento del Registro Público Marítimo Nacional donde habrán de registrarse los actos y documentos previstos por la ley de navegación y comercio marítimos. Establece la organización del registro, el procedimiento para el registro, normas relativas a las inscripciones y al recurso de inconformidad (D. O. 29-VIII-1980).

REGLAS GENERALES DE TRIBUTACIÓN

Reglas generales de tributación para ganaderos y avicultores (personas físicas y morales) así como apicultores y cunicultores (D. O. 1º-VIII-1980); a los armadores de barcos-personas físicas, dedicados a la captura de camarón (D. O. 27-VIII-80); a los cafeticultores, personas físicas (D. O. 23-IX-1980, primera sección); a los permisionarios y concesionarios del autotransporte terrestre de carga y pasajeros (D. O. 23-IX-1980, primera sección); a la actividad pesquera que opera en los litorales del Golfo de México, Océano Pacífico y costas de los Estados de Yucatán y Quintana Roo y aguas interiores (D. O. 25-IX-1980), primera sección); a los permisionarios y choferes de automóviles de alquiler, dedicados al transporte de pasajeros en la República (D. O. 29-IX-80).

SALINAS

Decreto para regular la actividad salinera nacional. Tiene por objeto el fomento y la regulación de las actividades de dicha industria con el propósito

de asegurar el abastecimiento del mercado y para mantener su sano equilibrio (D. O. 19-VIII-1980).

Decreto que establece derechos y productos relativos a la actividad salinera (D. O. 20-VIII-1980).

SALUD PÚBLICA

Decreto: Deroga el diverso decreto que constituyó la comisión mixta coordinadora de actividades en salud pública, asistencia y seguridad social, creada con el objeto de estudiar las necesidades nacionales y planear actividades a realizar por el sector público federal. En virtud de haberse integrado el sector salud dentro de la administración pública, los trabajos de dicha comisión serán realizados en el futuro por dicho sector (D. O. 26-XI-79).

SANIDAD FITOPECUARIA

Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria en materia de sanidad vegetal para la prevención, control, erradicación y extinción de las plagas y enfermedades de los vegetales (D. O. 18-I-80).

SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

Decreto: Se reforman y adicionan fracciones de los artículos 2º, 4º y 5º del decreto presidencial del 9 de marzo de 1977 publicado en D. O. de 11-III-77, para delimitar los distritos de temporal en áreas del territorio nacional. Dichas reformas atañen a la representación de la Secretaría de Agricultura y Reforma Agraria (2º) a los proyectos de obras de infraestructura y comercialización agropecuarias (5º) y a las representaciones de las entidades del sector público que intervienen en la comisión respectiva (5º); se adiciona el artículo 3º bis para apoyar las funciones de los comités directivos de los distritos de temporal (D. O. 6-V-80).

SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS

Acuerdo: Reforma y adiciona varios artículos del decreto de fecha 6 de noviembre de 1978, que ordena el establecimiento de una oficina de asuntos jurídicos en cada uno de los centros SAHOP (D. O. 7-XII-79).

SECRETARÍA DE COMERCIO

Adiciona los artículos 2º y 4º del Acuerdo que determina la organización y funcionamiento de las delegaciones federales de la Secretaría, para atender la demanda de los servicios que ésta presta al público (D. O. 28-II-80).

Acuerdo que modifica el artículo 4º del acuerdo que determina la organización y el funcionamiento de las Delegaciones Federales de la Secretaría de Comercio y delega facultades en sus funcionarios, el cual fue publicado en el Diario Oficial del 21-VIII-1978 (D. O. VIII-1980, primera sección).

Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los comités de compras y de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de la administración pública federal. Se establece la forma de integración de los comités, la instalación de las comisiones consultivas mixtas y se señalan las facultades que corresponderán a unos y otras (D. O. 13-X-1980, primera sección).

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Acuerdo: Se modifica la estructura orgánica del Centro de Investigaciones Estadísticas y de Computación Electrónica, para crear tres subdirecciones generales (De Investigación y Desarrollo; del Sistema de Integración e Información; y de Operación (D. O. 1º-IV-80).

Acuerdo para modificar la estructura orgánica de las Direcciones Generales de Construcción de Vías Férreas y de Proyectos, Obras e Inmuebles de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (D. O. 8-IX-1980).

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública para el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Educación. (D. O. 4-II-80, tercera sección. Fe de erratas en D. O. de fecha 18-II-80).

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia, que se constituyan en las escuelas de educación pre-escolar, primaria y secundaria, dependientes de la Secretaría de Educación Pública y en las escuelas de estos tipos que funcionen con autorización de la propia Secretaría; que reconozca o registre en los términos de la Ley Federal de Educación (D. O. 2-IV-80).

Acuerdo núm. 50, para delegar facultades en los directores generales de recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales y servicios y relaciones internacionales para la firma de los documentos que se indican en el propio acuerdo, sin perjuicio del ejercicio directo que hagan sobre el particular los superiores jerárquicos (D. O. 21-X-1980).

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Decreto: Reforma y adiciona varios artículos del Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, para la redistribución interna de funciones y con el objeto de institucionalizar los mecanismos responsables de las tareas que han sido encomendadas a esta dependencia del Ejecutivo Federal (D. O. 21-II-80).

Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Gobernación para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores de base (D. O. 22-II-80).

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comprende la competencia y organización de esta Secretaría y la comisión interna de administración y programación (D. O. 31-XII-79).

SECRETARÍA DEL PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Acuerdo: Se adscribe a la subsecretaría de fomento industrial la Dirección General de Industrias (D. O. 13-XII-79), así como la Dirección General de Normas, quedando facultados el director general, los subdirectores y jefes de departamento, para ejercer las atribuciones que otorga la Ley General de Normas, Pesas y Medidas, así como su reglamento y demás disposiciones legales aplicables en materia de normalización integral (D. O. 26-III-80).

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto para el despacho de los asuntos que le corresponden de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O. 28-II-80).

Acuerdo: Se delegan funciones en el director general de control y auditoría gubernamental para firmar los contratos que se celebren con los auditorios externos designados por el titular de la secretaría, con excepción de aquéllos

en que su monto sea superior a un millón de pesos o se trate de entidades de la administración pública incluidas en el presupuesto de egresos de la Federación. El director informará de todos estos contratos al secretario del ramo en los periodos que éste señale (D. O. 11-III-80).

Acuerdo: Se delegan en el director de cuenta pública federal las facultades para firmar oficios de certificación y cancelación de observaciones a cobrar, cuando éstos no excedan de la cantidad de \$50,000.00; así como para autorizar copias certificadas de la documentación relativa a la cuenta pública. Se delegan en el subdirector de responsabilidades las facultades para suscribir pliegos de responsabilidades: avisos de cancelación; financiamiento y constitución de pliegos de responsabilidades; reclamaciones al Fondo para indemnizaciones del erario federal y constitución de créditos, cuando cualesquiera de estas operaciones no exceda de la cantidad de \$150,000.00; o para autorizar copias certificadas de la documentación relativa al fincamiento de responsabilidades. Se delegan en el director general de contabilidad gubernamental las facultades para firmar la anterior documentación, cuando se trate de operaciones que excedan de los montos señalados (D. O. 21-IV-80).

Manual de organización de la Secretaría que contiene: Capítulo de antecedentes relacionados con la síntesis histórica de dicha dependencia; las instituciones jurídicas respecto de la planeación económica en México; las transformaciones administrativas y la legislación aplicable; reglamentos y acuerdos del ejecutivo federal. De acuerdo con el artículo 32 de la ley orgánica de la administración pública federal que asigna las funciones y atribuciones a esta Secretaría, se establece su estructura orgánica (se publica el organigrama respectivo) y se determinan todas las funciones del secretario, de los subsecretarios con sus respectivas direcciones y delegaciones; del oficial mayor y de las coordinaciones generales (de los servicios nacionales de estadística geográfica e informática; y delegaciones regionales) (D. O. 25-IV-80).

Acuerdo que delega en los directores generales de las siguientes dependencias: Presupuesto Agropecuario y Pesca; Energéticos e Industrial; Desarrollo Social; Administración y Finanzas; Política Presupuestal; la facultad de firmar los oficios de ampliaciones líquidas al presupuesto de egresos de la Federación, así como los de autorización de inversiones públicas y modificaciones al programa de inversión. Dichos directores generales deberán mantener informado al titular del ejercicio de esta facultad por conducto de la Dirección General de Política Presupuestal (D. O. 15-VIII-1980).

Modificaciones al Manual de Organización General de la Secretaría en lo relativo a "transformaciones orgánicas"; "estructura orgánica"; organigrama correspondiente; "funciones" del Manual; actividades de la coordinación general de los servicios nacionales de estadística, geografía e informática y de la coordinación general de delegaciones regionales. Amplía las atribuciones de

la Dirección General de Documentación y Análisis para establecer las normas a que deberán sujetarse las entidades y dependencias federales; para sistematizar y difundir información sobre propósitos, principios, filosofía, política y avance del programa de gobierno; y para proporcionar a la administración pública y al público en general, informaciones sobre publicaciones oficiales del gobierno (D. O. 21-VIII-1980).

Acuerdo que establece que las ausencias del subsecretario de Programación serán suplidas por los directores generales de Política Económica y de Análisis de Ramas Económicas; las del subsecretario del Presupuesto por los encargados de las direcciones de política presupuestal; las del Oficial Mayor por el director de Programación, Organización y Presupuesto o el director general de Administración; las de los coordinadores generales de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, así como del encargado de las delegaciones regionales, por el director general de Estadística y el director general de Control Operativo, respectivamente (D. O. 29-IX-1980).

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

Reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Reestructura las dependencias de esta secretaría y otorga atribuciones nuevas o adicionales al secretario, a los subsecretarios de asuntos agrarios y organización y de planeación e infraestructura agraria, y del oficial mayor. Establece una reglamentación particular para el funcionamiento del cuerpo consultivo agrario. Reduce las direcciones generales a diecinueve y establece atribuciones generales para todos los directores. En cuanto a la desconcentración administrativa se faculta al secretario para crear los órganos que estime necesarios para una buena marcha administrativa y otorga nuevas funciones a las delegaciones agrarias en la República. Los dos últimos capítulos se contraen a la competencia de la comisión interna de administración y programación, así como a la suplencia de los funcionarios de la Secretaría (D. O. 19-III-80).

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Acuerdo: Se establece una delegación en el Distrito Federal ubicada en la delegación Benito Juárez, que tendrá como atribuciones expedir y refrendar pasaportes ordinarios y en general, informar y orientar al público sobre cualquier asunto de la competencia de esta Secretaría. La oficialía mayor tendrá a su cargo el control y vigilancia de las labores de dicha delegación y fijará las reglas a las cuales deberá sujetarse en el trámite y resolución de los asuntos que le competen (D. O. 31-III-80).

Acuerdo: Establece una delegación ubicada en el área de la delegación Venustiano Carranza del Distrito Federal, que tendrá como atribuciones expe-

dir y refrendar pasaportes ordinarios y en general, informar y orientar al público sobre cualquier asunto de la competencia de esta Secretaría. La oficialía mayor tendrá a su cargo el control y vigilancia de esta delegación y fijará las reglas a las cuales deberá sujetarse en el trámite y resolución de los asuntos que le competan (D. O. 31-III-80).

Decreto: Cuotas impuestas a extranjeros que adquieran bienes dentro del territorio nacional, previstas en las fracciones I y IV del artículo 27 de la Constitución Política Federal. Derechos que causará la expedición de cartas de naturalización ordinaria y privilegiada. El pago de los derechos se hará previamente a la prestación del servicio en las oficinas federales de Hacienda o en las cajas adscritas a las dependencias de la Secretaría (D. O. 7-IV-80).

SECRETARÍA DE TURISMO

Reglamento interior de la Secretaría de Turismo (D. O. 3-VI-80).

SEGUROS

Ley del Impuesto sobre Seguros, aplicable a los contratos que celebren las instituciones respectivas, aplicando la tasa del tres por ciento a las primas que obtengan. No se pagará el impuesto en casos de reaseguros, seguros colectivos o de grupos, operaciones de vida, accidentes o enfermedad, así como el seguro de daños. El impuesto se calculará por ejercicios fiscales y los contribuyentes deberán presentar declaraciones a más tardar el día 20 de cada mes o a más tardar al siguiente día hábil (D. O. 31-XII-79).

SEGURO SOCIAL

Decreto que deroga diverso decreto que constituyó la Comisión Mixta Coordinadora de Actividades en Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social, que había atendido el estudio de las necesidades nacionales en esta materia y se había encargado de las actividades a realizar en el ramo, por el sector público federal. Estas actividades están actualmente encomendadas al sector salud de la administración pública federal (D. O. 26-XI-79).

Decreto que reforma el artículo 168 de la Ley del Seguro Social para aumentar el monto de la pensión de invalidez, de vejez o cesantía en edad avanzada, a la cantidad de un mil seiscientos pesos mensuales, la cual será la cuota mínima que se cubrirá por este concepto a los beneficiarios (D. O. 26-XI-79).

Ley que reforma el artículo 46 de la Ley del Seguro Social cuando no se entreguen las cuotas a los capitales constitutivos dentro de los plazos señalados. De ocurrir esto, el patrón cubrirá a partir de la fecha en que los créditos se hagan exigibles, los recargos correspondientes, sin perjuicio de las sanciones que procedan. El Instituto podrá conceder prórrogas para este pago mediante el de los recargos que se causen (D. O. 31-XII-79, tercera sección).

SERVICIOS URBANOS

Acuerdo: Se establecen las bases y zonas geográficas para la ejecución del programa de integración regional de servicios urbanos, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; en particular aquellas ciudades que por su población actual, las tendencias de su crecimiento, la existencia de recursos naturales, su nivel de infraestructura y equipamiento urbanos; los servicios públicos con los cuales cuenten, y su ubicación, son aptas para desarrollar y hacer de ellas un centro que preste servicios a su población y área de influencia (Mexicali; Torreón; Chihuahua; León; Guadalajara; Lázaro Cárdenas; Monterrey; Puebla; Ciudad Obregón; Ciudad Madero; Coahuila y Mérida) (D. O. 11-XII-79).

SOLIDARIDAD SOCIAL

Decretos que declaran sujetos de los servicios de solidaridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social, para los efectos de la ley de la materia, a los habitantes de las localidades que se detallan en los propios decretos, así como en los asentamientos menores que se encuentren en el área de influencia de las unidades médicas rurales y clínicas-hospital de campo ya establecidas o que se establecieron y que correspondan a los ámbitos de competencia en esta materia de protección a la salud y servicios médicos a las siguientes instituciones federales: Comisión Nacional de Zonas Áridas; Instituto Nacional Indigenista; Zonas Marginadas de los Estados de Colima, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Sinaloa; Productos Forestales de la Tarahumara en el Estado de Chihuahua, parte Sonora y Sinaloa y zonas de trabajo de La Forestal F. C. L. en los Estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas (D. O. 12-III-80-80, segunda sección).

Decreto por el que se determina como sujetos del Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria a los habitantes de las localidades que se señalan en el ámbito de la competencia de la Promotora del Maguey y del Nopal (D. O. 1º-X-1980).

TABACOS LABRADOS

Ley: Reforma varios artículos de la Ley del Impuesto sobre Tabacos labrados respecto de las cuotas tratándose de la importación de éstos, su forma

de aplicación, imposición de precios de fábrica, forma en que se cubrirá el impuesto, declaraciones que deberá presentar el contribuyente, excepciones y participaciones de entidades productoras y consumidoras (D. O. 31-XII-79, tercera sección).

TELÉFONOS

Acuerdo por el que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes requisa los bienes de la empresa Teléfonos de México, S. A. comprendiendo las vías generales de comunicación que sirve; los medios que opera; los servicios auxiliares, accesorios y dependientes; los demás derechos derivados de la explotación del servicio público que dicha empresa tiene concesionado. Acuerdo levantando la requisa: D. O. 29-IV-80 (D. O. 28-IV-80).

Decreto que abroga al que creó el organismo público descentralizado denominado "Servicios Telefónicos del Norte" publicado en el Diario Oficial de 24-II-1978, transfiriéndose a Teléfonos del Noroeste, S. A., todos los bienes que integren al patrimonio de la primera empresa mencionada, con las formalidades de ley y de acuerdo con los avalúos que practique la Comisión respectiva de Bienes Nacionales (D. O. 27-VIII-1980).

Ley que modifica varios artículos de la Ley del Impuesto sobre Teléfonos fijándose las nuevas tasas conforme a las cuales se pagará este impuesto, la forma en que lo cubrirán los contribuyentes; el impuesto especial tratándose de importaciones de centrales o conmutadores y las facultades otorgadas a las autoridades para el cumplimiento de las normas relativas en este ramo (D. O. 31-XII-79, tercera sección).

TELEVISIÓN

Decreto que reforma los artículos siguientes del Reglamento del Servicio de Televisión por Cable: 6º, en lo relativo a tarifas aplicadas a los suscriptores del servicio; 83, para establecer que los sistemas de televisión por cable no deberán insertar anuncios comerciales en la programación generada localmente; 84, prohibiendo toda publicidad de tipo comercial proveniente de otras estaciones locales o remotas; 86; fijando que la programación generada en el extranjero deberá distribuirse sin propaganda alguna; y 87, sobre responsabilidades de los concesionarios en materia de obligaciones del concesionario, contraídas con terceros (D. O. 18-VIII-1980).

TIMBRES POSTALES

Decreto: Programa de emisiones de estampillas postales extraordinarias, conmemorativas y especiales, para el año de mil novecientos ochenta: Serie

"Trajes típicos regionales"; serie "Monumentos Prehispánicos Nacionales"; serie "Flora de México"; estampillas con motivos navideños; sesquicentenario de la erección del Estado de Sinaloa; serie "Artesanía Mexicana"; serie "Personajes Prehispánicos"; juegos de la XXII Olimpiada; Día Mundial de la Salud; aniversario de la muerte de Simón Bolívar y de Julio Verne; censos y monumentos coloniales (D. O. 16-I-80).

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 34 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional a efecto de que, por cada cinco años de servicios efectivos prestados por dichos trabajadores, hasta llegar a veinticinco, tendrán derecho al pago de una prima como complemento del salario. En los presupuestos de egresos correspondientes deberá fijarse el monto o proporción de la referida prima (D. O. 31-XII-79).

Decretos que reforman los artículos 50 y 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en lo relativo al concepto "antigüedad" la que se define como el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente o a otra distinta, siempre que el trabajador haya sido objeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios o de los efectos de la desconcentración administrativa, aun cuando esta reasignación tuviese lugar por voluntad del trabajador. En el segundo de los artículos modificados, para asignar en un cincuenta por ciento libremente por los titulares de una dependencia y por los sindicatos, las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo una vez corridos los escalafones respectivos a consecuencia de vacantes que se presenten (D. O. 15-I-80, segunda sección).

TRACTORES

Acuerdo: Programa de fomento para la fabricación de tractores agrícolas a fin de alcanzar en el menor tiempo posible la mecanización del campo; con el apoyo del Gobierno Federal, que otorgará estímulos fiscales a las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales destinadas a tal finalidad (D. O. 21-IV-80). Fe de erratas al Programa de Fomento para la fabricación de tractores agrícolas, publicado el 21 de abril de 1980 (D. O. 6-VI-80, primera sección).

TRANSPORTE MULTIMODAL

Decreto: Crea un organismo público descentralizado que se denominará "Servicio Multimodal Transístmico" para el transporte de mercancías en trán-

sito interoceánico de los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz (D. O. 10-I-80).

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Ley: Se reforman los siguientes artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación: 13, sobre jurisprudencia del Tribunal; 19, para admitir a trámite los recursos de queja o desechar los improcedentes; 23, para fijar en cantidad líquida obligaciones fiscales y para la competencia del Tribunal tratándose de créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación. Se otorgan facultades para el traslado de Salas Regionales (D. O. 31-XII-79), tercera sección).

VACUNACIÓN

Decreto que crea un órgano administrativo desconcentrado subordinado a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que se denominará "Sistema Nacional de Vacunación" el cual tendrá facultades para planear, organizar, controlar, coordinar, evaluar y vigilar la administración de vacunas a la niñez; para administrar y controlar dicha cartilla y para promover y coordinar la participación de dependencias y entidades de los sectores público, social y privado en los fines de la cartilla (D. O. 23-X-1980).

VALORES

Reglas para el ejercicio de los derechos que deriven de valores depositados en el Instituto para el depósito de valores (D. O. 6-II-80).

VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN

Ley: Se reforman los artículos 390 y 515 de la Ley de Vías Generales de Comunicación relativos a las exenciones otorgadas tratándose de mensajes oficiales de los funcionarios y empleados de los poderes legislativo y judicial de la Federación y el pago de los derechos que corresponda; así como a las franquicias que puede conceder el ejecutivo federal para usar el servicio ordinario por vías de superficie a instituciones de carácter cultural y científico (D. O. 31-XII-79, tercera sección).

Decreto por el que se reforman los capítulos preliminar, primero y segundo en sus artículos 1º al 50, del Reglamento del capítulo de Explotación de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación en lo correspondiente

al autotransporte. Estas reformas comprenden los títulos destinados a la jurisdicción federal, leyes conexas aplicables, planeación de los servicios públicos y el régimen de concesiones a los usuarios de los caminos de jurisdicción federal (D. O. 11-VIII-1980).

Caminos

Decreto que modifica el capítulo XI del Reglamento del capítulo correspondiente a la explotación de caminos, incluido en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en lo relativo al peso y características de los vehículos que transiten en los caminos de jurisdicción federal (D.O. 3-X-1980).

VEHÍCULOS

Automóviles nuevos

Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Están obligados a su pago las personas que enajenen dichos vehículos por primera vez al consumidor, por el fabricante o por el distribuidor; o los que los importen en definitiva al país, incluyéndose en este caso a los modelos de tres años anteriores al del año del modelo en que se efectúe la importación (D. O. 31-XII-79).

VIVIENDA

Acuerdo: Reglas a las que se someterán las promociones de vivienda del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Para la adquisición a título oneroso, se aplicarán las normas y procedimientos establecidos por el Instituto, dentro de los cuales figurará la práctica de avalúos por distintas instituciones de crédito autorizadas legalmente para realizarlas. Cuando la Ley lo señala la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales intervendrá en los bienes que se oferte al Instituto (D. O. 1º-IV-80).

ZONAS LIBRES

Decreto por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1985 la vigencia de la zona libre del Estado de Quintana Roo (D. O. 30-VI-80).

REVISTA DE REVISTAS

La presente sección es una innovación que contiene la revista a partir de este número, su finalidad es dar a conocer a nuestros lectores los trabajos monográficos en forma de artículos, respecto a alguna materia en especial. Tomando en cuenta el acervo Hemerográfico de la Escuela Libre de Derecho y el interés o actualidad del tema.

También es otra de las fases de la organización del sistema de Hemeroteca ya que divulga la información contenida en las revistas que es una muestra de la evolución del estudio del derecho; de cuáles son los países más interesados en ciertos temas y nos da a conocer quiénes son los autores especializados y las fuentes que estos manejan. Sirviéndonos así como una valiosa guía para la investigación y el estudio.

El sistema que seguiremos consiste en dar una versión sintética de los artículos tomando en cuenta la idea general, y en ocasiones, dar a conocer las ideas del autor que consideremos importantes de ser señaladas. Se ordenará por orden alfabético y en el caso de que los autores hayan escrito varios artículos, la ordenación será cronológica para conocer así la evolución ideológica.

En este número seleccionamos el tema del Derecho del Mar, rama de reciente creación y de gran repercusión en el campo del Derecho y de otras ciencias.

ADEDE, A. O. "Law of the Sea-The Scope of the Third-Party, Compulsory Procedures for settlement of disputes" *American Journal of International Law*. Vol. 71, Nc 2, abril, 1977, pp. 84.

Determina el alcance de los términos usados en la Convención respecto al arreglo de controversias y la relación de estos términos de soberanía, derechos de soberanía, derechos exclusivos, jurisdicción exclusiva y jurisdicción, que se ligan a los diferentes status del mar. Esta relación de términos da la competencia del tribunal ante el cual se dirime una controversia, y así se puede determinar la competencia del Estado costero y la del Tribunal de Derecho del Mar.

Hace ver cuales son las controversias que se pueden llevar ante el Tribunal según lo establecido en el Art. 17 del llamado ICNT de la Sección II Parte IV.

Trata de señalar que debe considerarse a la Convención como un todo y así los términos utilizados a través de ella deben ser, en el mismo sentido. Hace una relación de ellos y de como son utilizados y cuál es la razón de ello.

ADEDE, A. O. "Law of the Sea-The integration of the System of the settle-

ment of Disputes under the Draft Convention as a Whole". *American Journal of International Law*. Vol. 72, N° 1, enero, 1978, pp. 305.

La preocupación fundamental del autor, versa sobre el arreglo de controversias dentro de la Convención del Derecho del Mar y, señala que, este arreglo debe de entenderse dentro de un sistema totalizador, que contenga principios generales para procedimientos independientemente de la Materia que se esté disputando.

Recae su interés en la solución de conflictos respecto a los fondos marinos y oceánicos, cómo es este procedimiento, quiénes pueden ser parte en los mismos; cuál es el valor de la decisión y cómo se lleva a cabo la aplicación de la misma.

Resalta que la parte XV y en anexo V del llamado ICNT representa un entendimiento más amplio para ser usado como base en las negociaciones finales de la Convención.

Uno de sus principales aportes es que los Estados deben aceptar ya el arreglo de controversias por canales legales, ya que en este sentido pueden hacer uso del principio de igualdad ante la ley, que prevalece como opuesto, para canales extra legales en los cuales las situaciones políticas y económicas juegan un papel de presión importante.

La parte XV del ICNT contiene medidas que pueden ser tomadas por un estado para convertir al procedimiento en obligatorio.

ALPUCHE PINZÓN, Gracilano. "Una Estrategia Pesquera", *Senado Mexicano*, vol. IV, N° 15, marzo, 1980, pp. 86.

Un tema del Derecho del Mar es la explotación de los recursos marítimos, de él se extraen materias primas, alimentos, minerales y energéticos. En este artículo se señala cuál es la estrategia pesquera de México y cuáles son los principales organismos que la llevan a cabo.

Como algo novedoso hace referencia a las sociedades de coinversión extranjera para el fomento de la tecnología para un mayor aprovechamiento del mar.

ARIAS SCHREIBER, Alfonso. "Charla sobre la Conferencia del Derecho del Mar en la Interamerican Bar Association, Washington D. C., 6 de diciembre de 1979", *Revista Peruana de Derecho Internacional*, tomo XXI, vol. 72-73, 1976-79, p. 63.

Como introducción, hace un relato histórico para ubicar a la Conferencia sobre el Derecho del Mar, quienes son sus participantes, cuál es su objeto, por quien fue convocada, en donde se realiza, cuando comenzó y cuando terminará.

Establece cual es la organización de la Conferencia y destaca los alcances y significado del Proyecto de Convención, al respecto su opinión es que no se puede decir que la Conferencia sea una victoria de los países en vías de desarrollo, sobre los desarrollados por tres razones:

- a) Las potencias gozarán de extensas zonas de explotación por su capacidad tecnológica.

- b) El régimen de los fondos marinos permitirá que quienes extraigan, procesen y comercialicen los minerales sean los desarrollados pudiendo tener el control del mercado de minerales.
- c) Las disposiciones de la Convención restantes protegen los intereses de las potencias marítimas.

Respecto al método de negociación de controversias contiene varias imperfecciones pues protege sobre todo las actividades marítimas relacionadas con planes estratégicos militares.

El peligro más grave que puede hacer fracasar a la Conferencia en su etapa final es el de las acciones unilaterales que puedan emprender países industrializados para autorizar mediante leyes internas, la exploración y explotación de los fondos.

Considera el autor que la III CONFEMAR es una reforma fundamental a las antiguas reglas del Derecho del Mar uno de los principales logros es el establecimiento de zonas de jurisdicción nacional hasta el límite de 200 millas y del patrimonio común de la Humanidad de los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional.

BAXTER, Richard. "The Law of the Sea Conference - Comments" *Proceedings of International Law Association*. 71st Annual Meeting Abril 2-23, 1977, pp. 123.

Este autor fue el representante de Harvard en la reunión anual de la International Law Association, la mesa redonda fue de gran importancia ya que participaron en ella grandes personajes del Derecho del Mar. La opinión de Baxter, es en el sentido de que se debe dar mayor énfasis al estudio del tema tanto por parte de los gobiernos como por el medio académico.

El mar es un recurso natural que es considerado por todos los países como una reserva en todos los aspectos ya que puede darnos desde energéticos hasta alimentos, para que su aprovechamiento sea óptimo e igualitario deben superarse antes las diferencias ideológicas.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional en el tema de Derecho del Mar existe una contraposición de corrientes pues se enfrentan la posición de unilateralismo y desarrollo de la costumbre con los principios del establecimiento de una organización internacional fundada en tratados.

En las negociaciones que se han llevado a cabo en la Conferencia se pueden ver claramente los problemas que surgen para la creación del Derecho mediante Conferencias. Las negociaciones son una prueba del proceso de creación del Derecho Internacional.

BEESLEY, Alan J. "The Law of the Sea Conference and its aftermath", *Proceedings of International Law Association*, 71st Annual Meetings, abril, 21-23, 1977, pp. 111.

Hace una referencia de la perspectiva política y legal de la última reunión que había habido hasta 1977 de la Conferencia del Derecho del Mar, señala cuales son los principales aportes de esta sesión. Las medidas que se quedaron sin resolver fueron:

Jurisdicción nacional respecto a los fondos marinos y oceánicos y la acción de legislación nacional unilateral respecto a ellos.

El futuro de la Conferencia es que tendrán que haber por lo menos dos reuniones más, las bases de ellas ya están dadas, los principales temas serán, los fondos marinos y oceánicos y el compromiso de la creación de una constitución comprensiva sobre el régimen de los océanos, en apoyo al Nuevo Orden Económico Internacional.

En sus conclusiones establece que la III CONFEMAR ha ido más lejos que el sólo desarrollo de nuevos conceptos, y está derogando "al viejo derecho internacional" para alejar a éste del escenario mundial. Los importantes grupos de opinión coinciden que los principios y temas que se discuten en la Asociación Americana de Derecho Internacional han podido llegar al seno de la Conferencia misma, el hecho de que existan foros de discusión, permite el éxito de la Conferencia.

BOCZEK, Bolewslaw. "El Derecho del Mar en Transición: Nuevas perspectivas en la Literatura Contemporánea", *Jurídica*, N° 12, julio, 1980, pp. 93.

Es uno de los más interesantes trabajos respecto al estudio del Derecho del mar ya que es una guía bibliográfica sobre el tema. Al señalar los más importantes trabajos realizados desde las discusiones entre Grocio con su idea de la libertad de los mares, y Selden, quien reclamaba soberanía sobre vastas áreas del mar; hasta nuestros días.

Pone como punto de partida del Derecho del Mar a la 2ª guerra mundial, ya que con la misma, el régimen en que se encontraban los océanos se puso en entredicho, siendo un desafío su organización.

La literatura del Derecho del Mar en un principio era dominio de los juristas que consideraban su estudio dentro del tema de jurisdicción del Estado. Señala que el término "Derecho del Mar" aparece en la literatura hasta el siglo xx, antes se consideraba como un Derecho Marítimo Público.

En 1945 no sólo la guerra hace que se vuelvan los ojos al mar sino influye también la posibilidad de explotación petrolera en la plataforma continental considera a éste un momento crucial dentro del Derecho del Mar, por ello hace un relato de lo que ha sucedido desde entonces hasta el noveno período de sesiones de la III CONFEMAR en agosto de 1980.

Textualmente señala "El rasgo más sobresaliente de la literatura actual sobre la materia es su naturaleza multidisciplinaria particularmente en los escritos canadienses y norteamericanos".

Nos muestra cuales son las instituciones académicas que se han abocado al estudio del tema y el hecho de que en varios países han aparecido libros de texto de gran importancia.

Encuentra que un problema con el que se encuentra el investigador del Derecho del Mar es el encontrar las fuentes primarias y por ello señala las principales publicaciones y editoriales que recopilan tratados, legislación nacional, documentos de organizaciones internacionales y similares. Hace referencia de las principales colecciones y recopilaciones sobre el tema.

Su opinión respecto a la Conferencia es en el sentido de que independientemente del régimen que surja, los arreglos a nivel regional serán de gran importancia.

Respecto a la literatura del Derecho del Mar, encuentra que más o menos en una década se ha transformado en un marco de análisis legista que investiga problemas jurisdiccionales individuales, en relación a sectores espaciales del mar, según la costumbre, y en una amplia área interdisciplinaria de *Gestión Oceánica y de Política Marina Internacional*.

Sus notas son una fuente importante para la investigación por ser una seria bibliografía del tema.

CASTAÑEDA, Jorge. "Las posiciones de los Estados Latinoamericanos en relación con el Derecho del Mar", *Jurídica*, N° 5, julio, 1973, pp. 209.

Este artículo es muy importante ya que es uno de los primeros aparecidos en México y constituye un buen antecedente respecto al tema. El autor, destacado internacionalista, considera, cuál es la posición de los países latinoamericanos sobre el tema. Cabe recordar a este respecto que los países del tercer mundo han sido los que con la defensa de su soberanía y el mejor aprovechamiento de sus recursos marinos, han creado nuevos principios en el Derecho del Mar. No hay que olvidar que a la proposición de Malta tenemos que agradecer el desarrollo moderno del Derecho del Mar y como consecuencia del Derecho Internacional Público en general.

Las principales aportaciones latinoamericanas son las siguientes, según el autor:

- 1) Promulgación de textos legislativos, principalmente en la reivindicación de la soberanía de mares adyacentes hasta 200 millas.
- 2) Delimitación de espacios marítimos con una acción regional.
- 3) En el Comité preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas, sólo once países participaron. La posición legislativa de cada estado no coincide necesariamente con la actitud que él adopta en la formulación de reglas futuras de carácter universal.

Estas aportaciones se han modificado de 1973 a la fecha y el último período de la III CONFEMAR es una clara muestra de ello.

DEL TORO CALERO, Luis. "Derecho del Mar". *Senado Mexicano*, vol. IV, N° 15, marzo, 1980, pp. 88.

La proposición del autor es hacer hincapié en la necesidad de protección del medio marino con una política racional de explotación del mismo.

El autor se refiere a un tema importante del Derecho del Mar como es la explotación de recursos vivos y su consecuencia inmediata que es, la comercialización interna y externa.

Un problema de actualidad en nuestro país, es la captura del atún en las 200 millas por extranjeros, el autor considera que falta regularización bilateral o multilateral. Se debe de llevar a cabo la explotación conforme a las disposiciones que rigen a la zona económica exclusiva o sujetarse al régimen de permisos y a las cuotas que se determinen por los gobiernos en especial México-E.U.A.

DOCUMENTOS. "Declaración conjunta tripartita Chile-Ecuador-Perú. En conmemoración del XXV Aniversario de la Declaración de Santiago sobre zona marítima. Santiago, 18 de agosto de 1977". *Revista Peruana de Derecho Internacional*, tomo XXI, Nº 72-73, 1976-1979, pp. 58.

La Declaración versa sobre la zona marítima proclamando Chile-Ecuador-Perú como norma de su política internacional marítima de soberanía y jurisdicción exclusiva que a cada uno de ellos corresponde en el mar adyacente a sus costas hasta el límite de 200 millas. Se adhieren los países a los principios que animan a la III Confemar, reiteran la vigencia del Sistema Pacífico Sur.

Aceptan el concepto de Patrimonio Común de la Humanidad respecto a fondos marinos y oceánicos situados fuera de la jurisdicción nacional.

La importancia de la presente Declaración estriba en que si los principios de la III Confemar no llegan a culminar en un Tratado internacional si han logrado, establecer principios que se plasman en acuerdos regionales, esta declaración es un ejemplo.

DOCUMENTOS. Convenio de incorporación de Colombia al Sistema Pacífico Sur y Declaración conjunta Chile-Ecuador-Perú, 9 de agosto de 1979", *Revista Peruana de Derecho Internacional*, tomo XXI, Nº 72-73, 1976-79, pp. 60.

Colombia se adhiere a la Organización de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre la explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas de la Organización del Pacífico Sur del 18 de agosto de 1952 y de la Convención sobre personalidad Jurídica Internacional de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, enero 14 de 1966.

Como el documento anteriormente reseñado, esta adhesión es un logro de los principios que proclama la III Confemar, sobre todo en sus intentos de regionalización de los problemas del Derecho del Mar.

LEDESMA URIBE, José Luis. "La situación jurídica del Mar en Roma", *Jurídica*, Nº 6, julio, 1974, pp. 433.

Es un estudio histórico de la influencia del mar en la civilización universal y un estudio específico de la influencia del mar en la civilización romana.

La ubicación de la materia marítima en la sistemática del Derecho Romano, la naturaleza jurídica del mar y del lido marino en el pensamiento romano son los subtemas que trata.

Hace un breve estudio de la evolución del concepto de lido marino a las instituciones medievales.

NORTON MOORE, John. "The regime of Straits and the Third United Nations Conference and the Law of the Sea", *American Journal of International Law*, vol. 74, Nº 1, enero, 1980, pp. 77.

Establece la diferencia entre el régimen anterior a la Conferencia del Mar y las aportaciones de la misma. Como debe ser la interpretación de la Conferencia respecto a los estrechos y cuáles son los principios aplicables.

Analiza los principios fundamentales que rigen respecto a los estrechos como libertad de navegación, sobrevuelo, paso inocuo, paso de submarinos, estados archipiélagos y la relación de cómo han cambiado, desde la Convención de Viena respecto a la Interpretación de Tratados hasta la III CONFEMAR y cuál es la tendencia del texto revisado de negociación.

En su conclusión señala que es indispensable que surja un nuevo orden respecto al uso de los océanos, que debe basarse en el beneficio común, tomando en cuenta las relaciones de interdependencia que en el mismo régimen se da y la necesidad urgente de regular los estrechos en los temas antes citados.

OXMAN, Bernard. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The 1976 New York Sessions", *American Journal of International Law*, vol. 71, Nº 2, abril, 1977, pp. 247.

El autor es un importante estudioso del Derecho del Mar y en la revista *American Journal of International Law*, ha hecho reseñas de lo que ha sucedido en diferentes sesiones de la III Confemar.

El presente artículo es el primero de una serie, y el autor, en su introducción señala que partes importantes de la Conferencia son declaratorias de la costumbre internacional sobre algunos temas y considera que esto puede crear problemas al tratar de implementar tratados bilaterales.

Habla de cómo se llevó a cabo la cuarta Sesión del 2 de agosto al 10 de septiembre de 1976 en Nueva York, y cuáles fueron los temas más importantes que se trataron.

En primer lugar señala a los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional y cuales son las implicaciones económicas de su explotación a nivel mundial. Después hace referencia a la zona económica considerando que su esencia es la precisión funcional, es la mejor descrita por sus elementos constitutivos. El aspecto radical de la zona económica es el pretender modificar la aplicación de los principios "mare clausum" y "mare liberum" soluciones de diferentes problemas en la misma área. Diferente a la zona contigua, la zona económica no es un "amoritguador" donde la jurisdicción es vinculada a la

violación de la ley en el territorio o en el mar territorial del estado costero.

Hace una lista de los principales derechos que surgen de la zona económica y critica la posición del Texto Revisado de Negociación.

Sus conclusiones señalan que el Derecho del Mar es un fructífero escenario donde los gobiernos deben reflexionar los beneficios y pérdidas de un tratado en contra de un no acuerdo y cuáles son los efectos positivos y negativos de ello.

Las negociaciones tienen tres fuerzas básicas que las motivaron para poder llegar a ser un Tratado.

- 1) La protección de la navegación y sobrevuelo dentro del estado costero.
- 2) Ejecutar el estado costero un control de recursos vivos o no vivos y materias subsidiarias al respecto.
- 3) Establecer un régimen internacional de los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional sobre el nuevo concepto de Patrimonio Común de la Humanidad.

Los Estados Unidos, la Comunidad Europea y la Unión Soviética han incorporado a otros estados costeros en la declaración de 200 millas de zona pesquera en una acción fuera de negociaciones de la Conferencia.

El propósito básico de este tratado está apareciendo más allá de un sentido retórico. Es por ello que se han encontrado en el deseo de un nuevo orden para el espacio oceánico, el desarrollo del Derecho Internacional y de instituciones de cooperación entre los Estados.

OXMAN, Bernard. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: the 1977 New York Session", *American Journal of International Law*, vol. 72, Nº 1, enero, 1978, pp. 57.

Como en el artículo anterior, la principal preocupación del autor es la trascendencia económica de la explotación de los fondos marinos y oceánicos, tomando en cuenta los diferentes sistemas económicos de los países que serán beneficiados con este nuevo Patrimonio Común de la Humanidad. Y la necesidad de tomar medidas respecto a que la explotación mineral no llegue a afectar a los países pobres que se sostienen de esta producción.

Habla de Aguas internas, territorial y Zona contigua estableciendo cuáles son los cuatro nuevos elementos que contiene el Texto Simple de Negociación:

- 1) Anchura de 12 millas.
- 2) El régimen de paso en los estrechos usados en la navegación internacional y las excepciones al mismo.
- 3) El significado de paso inocuo.
- 4) El aumento de 12 a 24 millas náuticas.

Respecto al régimen de los estrechos y de los Estados archipiélagos su opinión es en el sentido de que se debe en principio hacer una reexaminación del principio de paso inocuo en estrechos de zonas de Archipiélagos por la extensión del mar territorial que ha llegado a alterar el paso de rutas internacionales de navegación. Establece cuál es el régimen de este paso en el Texto de Negociación Simple y en el Revisado.

Un problema que surge en los Estados Archipiélagos es el peligro de contaminación por vertimiento de hidrocarburos y señala Oxman cuál ha sido la respuesta de los Estados costeros respecto al mismo.

Señala que el concepto de Estado Archipiélago se ha revivido para una nueva regulación, ya que la Conferencia de 1958 no lo contenía y ahora en la III Confemar se quiere establecer los derechos y deberes de los Estados de los Archipiélagos estableciendo un concepto de unidad de nación a los archipiélagos con regulación especial respecto al paso, y la concordancia de esto con la ampliación de la zona económica.

El autor considera que aparece una nueva distinción dentro del régimen oceánico que es la de las "Aguas de Archipiélagos", donde pueden encontrarse la solución a principios en controversia.

Vuelve a estudiar a la zona económica y considera que el hecho de establecer que sea exclusiva, crea nuevos derechos y problemas ya que hay tendencias de considerarla como una zona *sui generis* distinta de alta mar y los que consideran que es parte de alta mar con ciertos derechos y jurisdicción del Estado Costero. Para resolver esta controversia hay que determinar: la calidad de los derechos en la zona, la cantidad de los derechos y el crecimiento de éstos.

Considera que los principios que introduce con mayor claridad la conferencia son:

- a) Mar territorial y zona contigua.
- b) Plataforma continental.
- c) Zona de Alta Mar.

En sus conclusiones señala cuales han sido los principales temas analizados en las diferentes sesiones de la Conferencia y la necesidad imperante de que exista un acuerdo entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo respecto a los recursos de los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional.

OXMAN, Bernard. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The eight Session (1979)", *American Journal of International Law*, vol. 74, Nº 1, enero, 1980, pp. 1.

Hace una reseña de lo que sucedió en la octava sesión subrayando la posición de los Estados Unidos.

Hace un estudio profundo respecto a los fondos marinos y oceánicos en

el cuál hace ver cuales son los principales problemas que plantean sobre todo al tratar el establecimiento de la Autoridad Internacional y el arreglo de controversias que surjan sobre los fondos marinos.

Contempla las diferentes posiciones y fórmulas de plataforma continental, destacando la posición soviética que propone 300 millas y la llamada fórmula Irlandesa y que resultaría de su combinación.

En su estudio logra relacionar el concepto de la delimitación entre Estados con fronteras y costas adyacentes y el de jurisdicción especificada por la Convención con respecto a la zona económica exclusiva y la plataforma continental definiendo el máximo del alcance de la competencia del estado costero demandado y cuál es el mejor procedimiento para el arreglo de estas controversias.

PARDO, Arvid. "The Law of the Sea Conference and its Aftermath. Comments", *Proceedings of the International Law Association, 71st Annual Meeting*, abril, 21-23, 1977, p. 120.

Es importante conocer cuál es la opinión de tan célebre internacionalista, considerado el padre del Derecho del Mar moderno, Pardo; en pocas palabras, hace un magistral estudio de la Conferencia del Mar. Consideramos que de la presente reseña es uno de los mejores artículos por su claridad y profundidad.

Para comenzar nos hace ver que existen dos o tres puntos que no han sido tocados deliberadamente por el I Comité de la Confemar que él considera de trascendencia.

Tradicionalmente el Derecho del Mar se ha basado en los principios de Soberanía y Libertad, la parte I del Texto Revisado de Negociación propone un orden legal en los fondos marinos y oceánicos más allá de la jurisdicción nacional, estableciendo el nuevo principio de Patrimonio Común de la Humanidad sin embargo, este concepto acarrea ciertos problemas:

- a) El llamado Patrimonio Común acarrea la situación de no apropiación, éste puede ser usado más no apropiado.
- b) Se requiere de un sistema que organice el uso y cómo repartir éste.
- c) Requiere de una actividad que comparta los beneficios de explotación de los recursos entre todos los usuarios.
- d) Es indispensable dedicar al área a fines pacíficos.
- e) Es necesaria la protección del medio ambiente.

Tomando en cuenta lo anterior, dice que la primera parte del Texto Revisado de Negociación no habla del uso pacífico del área sólo hace referencia a este hecho de manera incidental. La administración del área sólo se refiere únicamente a recursos minerales. Establece serias omisiones y restricciones en la competencia de la Autoridad Internacional con algunas excepciones.

Considera el autor que existe poca concordancia entre la parte I y II que

puede llevar a que las medidas que se establecen no sean llevadas a cabo y pronostica serias dificultades si se determina el monopolio de explotación a la Autoridad.

Su conclusión es que el Patrimonio Común de la Humanidad no está correctamente reflejado en la parte I del Texto Revisado de Negociación y deja grandes lagunas respecto a la administración del área. Algunas de las más grandes provisiones de la parte primera aparecen usadas con criterios erróneos que pueden poner en peligro la validez de la Autoridad, finalmente la estructura de la empresa no es funcional.

REISMAN, Michael. "Regime of straits in the National Security an Evolution of How International Law Making", *American Journal of International Law*, vol. 74, Nº 1, enero, 1980, pp. 48.

Para el estudio del Derecho del Mar es necesario tomar en cuenta el uso pacífico del espacio oceánico y con ello tomar medidas para que no sean utilizadas armas estratégicas en espacios fuera de jurisdicción nacional. Tal es el caso de submarinos con armas nucleares a que se refiere este artículo y cuál es el régimen que debe establecerse del paso de éstos por los estrechos.

El autor considera que este paso debe ser en forma superficial para determinar la nacionalidad del submarino y para que éste no aproveche la situación estratégica de lanzar un misil al pasar por el estrecho, ya que éste le permite una situación de ventaja respecto a los contramisiles, además de poner en peligro la zona de los estados archipiélagos.

Este tema es un reto para el Derecho del Mar ya que para negociar a este respecto se encontrarán las posiciones de los países con armas nucleares que generalmente se oponen a poner en foros de discusión estos temas.

RICHARDSON, Elliot. "The Law of the Sea Conference and its aftermath Comments", *Proceedings of International Law Association, 7th Annual Meeting*, abril 21-23, 1977, pp. 108.

Su comentario es abocado al régimen de los fondos marinos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional, considerados como Patrimonio Común de la Humanidad. Considera que este tema es la premisa básica de la III Confemar. Relata cuál es la posición del grupo de los 77 y la de los países desarrollados, al respecto.

SOBARZO, Alejandro. "La cuestión de los fondos oceánicos", *Senado Mexicano*, vol. IV, Nº 15, marzo, 1980, pp. 83.

El autor resalta cómo en la negociación de la III Confemar existen diferentes posturas que antes eran irreconciliables y que a través de las discusiones han llegado a ser objeto de aceptación por algunos estados.

El único obstáculo que encuentra para el éxito de la Conferencia, respecto

a fondos marinos, es la existencia de la amenaza de la postura estadounidense de legislar de manera unilateral sobre ellos, poniendo en peligro el resultado final de la misma Conferencia.

VARGAS, Jorge. "Panorámica actual del Derecho del Mar", *Jurídica*, N° 10, tomo II, julio, 1978, pp. 211.

El presente artículo se encuentra en uno de los tomos más interesantes de *Jurídica*, ya que es la recopilación de lo que sucedió en el campo del Derecho en México en el período comprendido entre 1968-1978.

El autor experto en Derecho del Mar hace una revisión de los antecedentes de la Conferencia sobre el Derecho del Mar y llega a establecer cuál era la posición de México antes de ésta:

- a) Destacado papel diplomático en foros internacionales sobre el tema.
- b) Demostración de la inoperancia de las 3 millas y la propuesta junto con la India de la anchura máxima de 12 millas para el mar territorial territorial que estuvo a punto de triunfar.
- c) Gran interés por asuntos relacionados con el orden jurídico de los océanos.

La posición de México ante Confemar:

- a) Respeto a principios, mecanismos e instituciones del derecho internacional como parte integrante de su política exterior.
- b) Desarrollo de nuevas políticas de transferencia de tecnología para el mejor aprovechamiento del mar.
- c) Al negociar la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, se pugnó por el desarrollo económico que tiene conexión con el buen aprovechamiento del Mar.
- d) Aumento de la actividad pesquera.

Hace una reseña de lo más relevante de cada período de las siete sesiones anteriores a la publicación del artículo.

Las aportaciones de México a la Confemar se refieren a precisar la naturaleza jurídica de la zona económica exclusiva, fijación del límite exterior de la plataforma continental; intervención para dar cuerpo legal al principio de utilización óptima de recursos vivos. Intentos de determinación del status jurídico de especies altamente migratorias y los aspectos normativos vinculados a la realización de actividades científicas.

VARGAS, Jorge. "Los Recursos Naturales del Mar. Aspectos legales y económicos", *Jurídica*, N° 12, julio, 1980, pp. 659.

El estudio tuvo como origen un curso organizado en la Universidad Iberoamericana, llamado "Derecho de los Recursos Naturales", único en la historia académica de nuestro país. El autor fue uno de los ponentes tocando lo relativo a los recursos del mar.

En el artículo comienza exponiendo cuál es el potencial económico de México respecto a la actividad marítima en la que encuadra recursos pesqueros, turísticos, explotación de hidrocarburos e investigaciones científicas.

De la investigación realizada, el autor encuentra que de conformidad con la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, en asuntos relacionados con el mar, virtualmente intervienen todas las secretarías y departamentos con que cuenta el gobierno de nuestro país, y un crecido número de instituciones, con intereses variados y aún contradictorios. Como ejemplo expone los planes del Departamento de Pesca que se preparan sin tomar en cuenta a otras dependencias.

Un caso de falta de coordinación entre dependencias son los planes para combatir la contaminación costera a cargo de la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que no contemplan la contaminación que se produce por la perforación y explotación de pozos petroleros en diferentes partes de la plataforma continental submarina en áreas donde existen recursos pesqueros que se encuentran bajo la supervisión de PEMEX y otras dependencias.

Esto junto con otros casos traen como consecuencia que no se pueda asegurar que los planes del Departamento de pesca hayan adoptado un enfoque marino integral.

Hace un estudio comparativo sobre este tema en Suecia y Gran Bretaña y cuál es la opinión de la ONU sobre la explotación de los recursos marinos y sus planes de coordinación.

La solución para México es la creación de una Comisión Intersecretarial de Coordinación marina, tal vez dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto para servir como instrumento de comunicación entre todas las dependencias relacionadas con el mar.

Su conclusión es que México no ha formulado aún un programa que adopte un enfoque integral y coordinado aplicable a todos los usos y actividades que se relacionan con el aprovechamiento de los mares para que esto se lleve a cabo propone:

- a) Una política marina integral.
- b) Un programa marino universitario para la formación de recursos humanos.
- c) Un programa de fuentes alternativas de energía utilizando la generada por la marea y corrientes de conversión térmica en los océanos.
- d) Legislación que considere el impacto ecológico en el mar.
- e) Plan de emergencia para casos de accidentes o desastres en el Golfo de México.

VARGAS, Jorge. "Comentarios al reciente proyecto de Convención sobre el Derecho del Mar (Texto oficioso) emitido en Ginebra por la Tercera Conferencia", *Jurídica*, N° 12, julio, 1980, pp. 867.

El autor hace una revisión del llamado 'Proyecto de Convención sobre el Derecho del Mar (Texto oficioso)' que es el triunfo más sonado que hasta ahora haya sido obtenido por la citada Conferencia. Es el séptimo documento que es el resultado de la tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar a lo largo de nueve períodos de sesiones.

Se da el texto del proyecto de Convención y los anexos relativos a:

- I Especies altamente migratorias.
- II Comisión de límites de la Plataforma Continental.
- III Condiciones básicas de la proscripción, la exploración y la explotación.
- IV Estatuto de la Empresa.
- V Conciliación.

MA. DEL CARMEN CARMONA LARA

RESEÑAS DE LIBROS

TRIGUEROS SARAVIA, Eduardo. *Estudios de Derecho Internacional Privado*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, 274 páginas.

Con el título: *Estudios de Derecho Internacional Privado*, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha publicado un primer volumen que contiene obras del jurista don Eduardo Trigueros Saravia; según reza el colofón, el mismo se terminó de imprimir el 30 de octubre de 1980; por lo que se puede decir que se trata de una obra de reciente aparición.

Don Eduardo Trigueros estudió y obtuvo su título de abogado en la Escuela Libre de Derecho; se incorporó a ella como alumno en la década de los veinte, época en la que, al igual que él, se incorporaron jóvenes que con el tiempo llegaron a ser excepcionales juristas, historiadores, filósofos, literatos y maestros como Javier de Cervantes, Edmundo O'Gorman, Javier Piña y Palacios, Francisco y Jorge Gaxiola, Jerónimo Díaz, Felipe Tena Ramírez, Manuel Maples Arce, Gustavo R. Velaso, Germán Fernández del Castillo, Juan José González Bustamante, José Ángel Ceniceros y muchos otros.

En 1930 inició su actividad docente en la propia Escuela Libre de Derecho, como adjunto de don Nicanor Gurría Urgel, en la cátedra de derecho internacional privado que éste impartía; veinte años después, en 1950, fue designado rector de dicha Escuela; fue el segundo egresado de la institución que sirvió tal puesto.

La obra que ahora publica la Universidad Nacional consta de dos grandes rubros el primero titulado: Evolución doctrinal del derecho internacional privado y el segundo: La aplicación de leyes extrañas.

En la primera parte el autor hace un análisis entre otras cuestiones, de las relativas a los antecedentes mediatos del derecho internacional privado, de las diferentes doctrinas como las internacionalistas, ecléctica, internista, angloamericana; concluye con un estudio dedicado a la evolución del internacional privado en México.

La segunda parte, la relativa a la aplicación de leyes extranjeras, considera los temas de la noción del orden público, las reglas de vinculación, la forma cómo encontrarlas, cómo obran, límites de su eficacia, etc.

La selección, cuidado, acotación de la obra, estuvo a cargo de la hija del Maestro Trigueros, la licenciada Laura Trigueros, quien en la actualidad y en la propia Escuela Libre imparte la misma cátedra que impartía su padre; y del doctor Leonel Péreznieto Castro, investigador y maestro universitario.

No obstante que los estudios fueron elaborados hace más de treinta años;

la verdad es que su contenido no sólo sigue siendo válido, sino que, además, lo relacionado con el análisis evolutivo y de aplicación de leyes extrañas es un aporte señero que no puede pasar desapercibido.

Elisur Arteaga Nava

SANDLER, Héctor Raúl. *Introducción a los problemas de la ciencia jurídica*, Biblioteca del Estudiante Universitario, 110, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, 1980, 81 págs., 11 x 17.5 cm.

Facilitar las tareas de quienes debían desempeñarse como directores de tesis de licenciatura de Derecho, fue la ocasión de este libro. En efecto, es casi la versión textual de dos de las nueve clases de la materia "Problemas de la ciencia del Derecho", que junto con otras configuró un curso propedéutico dedicado a profesores de la División de Ciencias Jurídicas de la ENEP Acatlán durante octubre de 1978. Conviene mencionar también que el objetivo práctico de ese curso fue vivificar y dar sentido al espíritu de investigación científica que debe animar la elaboración de toda tesis profesional, reconociendo los terrenos del continente del saber jurídico actual y escudriñando sus posibles yacimientos. "Todo este esfuerzo —nos dice Sandler, pág. 10— estaba orientado a facilitar la quizá más difícil de las decisiones por parte de quien opta por una investigación: elegir el tema. Si bien la exigencia de la licenciatura consiste en que el alumno haga una "tesis", la verdad es que el contenido de la carrera de derecho, como sus métodos de enseñanza, fundados en la clase magistral, no habilitan al joven para esa elección. Con estas lecciones se trató, principalmente, de mostrar cuánto más vasto de lo que corrientemente se supone es el conocimiento jurídico y cuáles interconexiones median entre los distintos sectores de ese saber:

En cuanto al contenido central del sugestivo libro —de bolsillo por su tamaño y de cabecera por su valor— baste señalar que se dedica al tema de la extensión y límites de la ciencia del Derecho, presentada como un conjunto que contiene en sí subconjuntos bastante diversos; por esa razón el autor prefiere hablar de "ciencias jurídicas", aludiendo con este nombre a la existencia de un verdadero continente —dentro del mundo del saber científico— integrado por diez actividades científicas de los juristas, a saber: jurisprudencia sociológica, historia del derecho, historia de la ciencia del derecho, teoría general del Derecho, dogmática jurídica, lógica jurídica, axiología jurídica, epistemología jurídica, filosofía del derecho y derecho comparado. Después de analizar el carácter "científico" del quehacer jurídico, el autor estudia algunas razones por las que la visión del jurista-litigante domina el panorama; compara el cuadro que él propone —de diez actividades— con el que presenta la versión tradicional —de disciplinas principales y auxiliares—; demuestra la vinculación estructural entre las diez casillas de su cuadro y, completando su tesis sobre la diversidad y heterogeneidad del conocimiento objetivo-jurí-

dico, da una caracterización de cada una de las actividades científicas de los juristas.

Para formular nuestro comentario laudatorio de este pequeño gran libro, recordemos la sentencia de Gracián: "Lo bueno y poco, dos veces bueno...", así como aquella lapidaria máxima latina: *multa paucis*. Muchas cosas buenas contienen estas pocas páginas.

Manuel López Medina

VILLORO TORANZO, Miguel. *Metodología del trabajo jurídico. Técnicas del Seminario de Derecho*, 3ª ed., corregida y aumentada, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho, 1980 xiii y 125 páginas.

Bajo el signo de *Jurídica* —anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana— y galanamente impresa, llega a nuestras manos la 3ª edición de esta valiosa obra que ya en otras ocasiones hemos tenido la oportunidad de recomendar, como lo reiteramos ahora, a conductores y alumnos de preseminarios y seminarios de Derecho así como a los estudiantes de escuelas y facultades de Derecho que no tengan o no hayan tenido la oportunidad de aprovechar estos cursos de Pedagogía Activa o Genética.

Faltaba en México una obra que describiera los métodos que deben seguirse en los seminarios de Derecho. Pero afortunadamente la deficiencia quedó subsanada en forma satisfactoria a partir del cursillo que sobre aquellos impartió el autor de esta obra durante los meses de diciembre de 1967 y enero de 1968 en la Escuela —ahora Departamento— de Derecho de la Universidad Iberoamericana, derivando de él, entre otros beneficios, el de la publicación de este rico manual, denso en su contenido y claro y accesible en su exposición.

Explica el autor los métodos generales comunes a todo trabajo científico y los métodos propios de la Ciencia del Derecho, por lo que su obra queda dividida en dos partes: Metodología General y Metodología Jurídica.

Como temas de la Metodología General, que evidentemente conciernen también al trabajo científico jurídico, se tratan en sendos capítulos cuestiones relativas a: la actitud psicológico científica; el trabajo científico; la clase; el estudio privado; las lecturas; las anotaciones y la formación intelectual; las fichas; las citas; y nociones de Biblioteconomía. Las observaciones y recomendaciones que hace el autor son adecuadas y de gran utilidad práctica para el estudiante, pues la experiencia diaria nos demuestra que por desgracia al llegar aquél a los niveles universitarios, salvo alguna rarísima excepción, no lleva ni la información ni la formación necesarias para obtener todo el provecho teórico y práctico que se espera de sus estudios.

Dentro de la parte dedicada a la Metodología Jurídica encontramos nociones generales y modelos de ejercicios del trabajo jurídico. Se analizan los métodos comunes a toda investigación jurídica, a saber: su planteamiento; su plan general de acercamiento a la solución; la información metódica de-

los datos jurídicos, así como de las valoraciones implicadas en el problema; la construcción de la solución y la formulación de la misma. En cuanto a los ejercicios de los seminarios señala el autor: "Si se logra que funcionen debidamente los seminarios de todos los años de la carrera (pues cada año debe tener por lo menos un seminario de trabajo), se podrá pensar en un escalamiento de los ejercicios propios de cada año. Por ejemplo, el primer año podría concentrarse en la investigación doctrinal; el segundo, en el estudio de las normas legales tanto nacionales como extranjeras; el terreno, en la jurisprudencia; el cuarto, en la redacción de escritos jurídicos; y el quinto, en el desarrollo de alguna investigación original, con lo cual se prepararían a los alumnos para elaborar buenas tesis de recepción. Concentrarse en un tipo de trabajo no significa excluir otros ejercicios jurídicos" (pág. 106).

Es satisfactorio dejar constancia de que la Escuela Libre de Derecho aprovecha todas las excelencias de esta obra en sus preseminarios y seminarios de Derecho.

Manuel López Medina

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBERIS, Julio A. *Los Recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional*. Editorial Tecnos, Colección Ciencias Sociales. Serie Relaciones Internacionales. Madrid, 1979 (178 pp.).

El estudio de los recursos naturales, su aprovechamiento, buen uso y, el problema de la contaminación que afecta a cada uno de ellos son temas que, en algunos aspectos, siempre han interesado a los juristas, principalmente a aquellos que se dedican al Derecho internacional. En la actualidad, debido a la crisis ambiental que el mundo enfrenta, el avance de la técnica y los riesgos que conlleva, la problemática ha vuelto a primer plano, es abordada por los tratadistas en todas partes del orbe y es objeto de análisis y consideración por los principales organismos internacionales.

Son tres los niveles en que estas cuestiones se plantean: en el orden interno, por lo que respecta a los recursos naturales propios de cada Estado; en el Internacional llama la atención el debate sobre aquellos que conforman el patrimonio común de la humanidad; y por último el antiguo problema de los recursos naturales compartidos entre Estados.

Precisamente sobre este tema versa el libro del eminente internacionalista Julio A. Barberis que reseñamos.

La obra está estructurada en dos partes. En la primera se analizan los diversos recursos naturales, sus características, las cuestiones jurídicas que suscitan, los nuevos problemas que en relación con su conservación, aprovechamiento y contaminación se plantean, las teorías que se han sostenido para resolverlos y la regulación jurídica de que son objeto.

Se dedica un capítulo a cada uno de ellos: ríos internacionales, recursos mi-

nerales, fauna, habitat de los animales, atmósfera. En cada caso se expone brevemente la naturaleza del recurso del que se habla y se ejemplifica la problemática real: salinidad de las aguas, construcción de hidroeléctricas, disminución provocada del caudal de los ríos, migración de especies, producción artificial de lluvias, desviación de huracanes, explosiones nucleares, etc., etc.; se hace mención de la legislación, los tratados y las normas internacionales existentes y se comentan las soluciones que la jurisprudencia, estatal e internacional les ha dado.

En la segunda parte se recopila la legislación relativa a estos recursos en general, considerados como una categoría única, y se realiza un estudio minucioso al respecto.

La sistematización mencionada permite, por una parte, conocer el tema con profundidad y por otra comparar la regulación y las soluciones que, desde el punto de vista jurídico, se han dado a cada problema en lo particular y en lo general.

Si bien no se presentan soluciones nuevas, el trabajo constituye un material sumamente útil en la bibliografía del Derecho internacional. Además de ser de gran interés para el jurista especializado, es un libro importante para todos aquellos interesados en la problemática del mundo actual.

Laura Trigueros G.

ESPINAR VICENTE, José María. *La Regulación jurídica de los contratos internacionales de contenido económico*. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1979 (152 pp.).

Los contratos internacionales de contenido económico son, sin duda, un problema medular en el Derecho internacional de la actualidad. A pesar de ello, son escasas las obras en que se aborda su estudio de manera general, considerando sus principales modalidades, con la visión de unidad que su importancia requiere. Y esto se debe en gran parte a la dificultad que existe desde el momento de plantear un problema tan complejo que engloba cuestiones diversas de la realidad.

Por esta razón la monografía del profesor José María Espinar, catedrático de la Universidad de Madrid, es de especial interés para la bibliografía jurídica, y sobre todo para la especialización en Derecho internacional.

La perspectiva del estudio es la del Derecho Internacional Privado; se analizan los contratos económicos internacionales "en función de los distintos ordenamientos jurídicos eventualmente conectados con ellos" como señala J. Antonio Carrillo Salcedo en el prólogo de la obra (pág. 12) y abarca este análisis tanto las cuestiones prácticas como las doctrinales.

El capítulo introductorio se dedica a la determinación del ámbito del trabajo y emprende la difícil tarea de definir y caracterizar los contratos que contempla. No olvida abordar la discusión sobre la sujeción de la materia al Derecho

Internacional Privado o al Público y el importante papel que desempeña en ella la autonomía de la voluntad de las partes.

Una vez resueltas estas cuestiones generales, divide la obra en dos partes: el estudio de las medidas imperativas de control en la legislación española respecto a inversión extranjera, tráfico de mercancías y régimen de pagos y el de la regulación jurídica de los contratos económicos internacionales, donde comprende la determinación de la normativa que debe regularlos y el juego de la voluntad de las partes.

Realiza un análisis crítico de las disposiciones españolas que llevan a cabo este control señalando aquellas que resultan efectivas y las que no cumplen su función; se refiere en cada caso a situaciones prácticas y estudia no sólo la legislación y las decisiones judiciales y administrativas correspondientes sino los enfoques doctrinales más importantes. Aborda problemas tales como la inversión en cascada, sociedades cruzadas, comenta las distintas vías de penetración de la inversión que no cubren adecuadamente las normas respectivas, el abandono real de la mecánica de control en áreas como la bancaria, la transnacionalización de la economía en algunos sectores, etc.

En los capítulos correspondientes a la segunda parte, se refiere a la aplicación del derecho público extranjero y considera los distintos supuestos en que las normas de aplicación inmediata y las normas materiales de derecho internacional privado extranjero pueden aplicarse en el sistema propio, limitándolos.

Por último se refiere a la autonomía de la voluntad y su importancia en los distintos aspectos del contrato: su localización, el establecimiento de cláusulas y condiciones y el juego del derecho espontáneo en la reglamentación de esta figura.

Señala los diferentes sistemas sobre autonomía de la voluntad en materia contractual, haciendo notar la tendencia hacia un reconocimiento más amplio de su papel en la designación del derecho aplicable a las relaciones obligatorias y más reducido en lo que se refiere a las disposiciones imperativas de los distintos ordenamientos relacionados con el contrato. Hace hincapié en la necesidad de conocer el sistema de derecho internacional privado aplicable al contrato aún en los casos en que éste se someta a arbitraje.

Por último, analiza el derecho espontáneo, la *lex mercatoria*, su proceso de elaboración y lo ubica en el sistema de fuentes en general y en el Derecho español en particular; concluye señalando que es imposible darle cabida en el sistema jurídico mencionado a pesar de que éste admite una interpretación amplia, por la falta de criterios objetivos fundamentales.

La obra del profesor Espinar resulta, como se puede deducir de estas breves notas, de suma importancia y su lectura muy recomendable. El trabajo realizado es excelente por lo que resulta una valiosa aportación en esta área del Derecho.

Laura Trigueros G.

ÍNDICE DE AUTORES

Pág.	
23	ADAME GODDARD JORGE
31	AQUILES DE LUCIO ADOLFO
41	ARENAL FENOCHIO JAIME
73	AROCHA MORTON CARLOS
79	ARTEAGA NAVA ELISUR
115	CÁRDENAS RAÚL F.
461	CARMONA LARA MARÍA DEL CARMEN
141	CUÉ BOLAÑOS ANGELINA
151	ESPINOSA VILLARREAL ÓSCAR
13	GÓMEZ GORDOA JOSÉ
315	GUTIÉRREZ DE LA PEZA JAIME
175	HAMDAN AMAD FAUZI
191	LÓPEZ MEDINA MANUEL
197	NÚÑEZ Y ESCALANTE ROBERTO
209	ORELLANA RUIZ JAVIER
215	ORTEGA VÍCTOR MANUEL
235	QUEROL VICENTE
389	RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL JUAN N.

- 263 RUIZ DAZA MANUEL
305 SERRATO COMBE JOSETTE
479 TRIGUEROS DE GÓMEZ DEL CAMPO LAURA
315 SOBERANES JOSÉ LUIS
343 SOBERÓN ALONSO JORGE
357 VEGA GARCÍA LUIS
373 VELASCO GUSTAVO R.

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 13 de noviembre de 1981. 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.
-

