

1643, los fondos se destinaron a otros menesteres y la *Recopilación* no llegó a ver la luz. Pero el empeñoso Pinelo siguió actualizando su trabajo hasta el momento de su muerte acaecida en 1660. Un día antes del fúnebre acontecimiento, el Consejo mandó recoger el manuscrito para entregárselo a Fernando Jiménez de Paniagua, oidor de la Casa de Contratación de Sevilla, quien continuó la labor de actualización hasta 1680, año en que por fin la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias* fue promulgada, el 12 de abril, por el último rey de la dinastía de los Habsburgo. De esta suerte, los indudables méritos de Antonio de León Pinelo (hasta su reivindicación actual realizada por el destacado indianista Juan Manzano y Manzano), sirvieron, por esos avatares que tiene el destino, a dar gloria y renombre a Fernando Jiménez de Paniagua.

La *Recopilación* fue un código nuevo que nació viejo. Unido a la brevedad de vida que tiene cualquier código, éste tuvo en su contra el que 20 años después de su promulgación se produjese un cambio de gobierno en España, y una nueva dinastía, la borbónica, ocupara el poder y se encargara del gobierno de las Indias. Los nuevos gobernantes, racionalistas e ilustrados, reformaron la política, la administración y el comercio, a través de múltiples leyes que dejaron obsoleta, casi inmediatamente, a la *Recopilación* de los Austrias. Sin embargo, como nunca se promulgó el *Nuevo Código de Indias* planeado por los Borbones, el viejo *Código Carolino* mantuvo su vigencia hasta el surgimiento de las jóvenes repúblicas americanas, en los albores del siglo XIX.

III. La *Recopilación de Leyes de Indias* se divide en 9 libros y éstos en títulos y leyes. El libro I trata del gobierno espiritual (Regio Patronato, clérigos, diezmos, etc.), enseñanza, universidades y censura de libros. El libro II, de las autoridades mayores de carácter colegiado (Consejo y audiencias) y del juzgado de bienes de difuntos. El libro III, del virrey y de asuntos militares. El libro IV, de la política de descubrimiento, fundación y población de los territorios indios. El libro V, de las autoridades menores (gobernadores, alcaldes mayores, corregidores y otros) y de cuestiones procesales. El libro VI, del servicio personal de los indios. En él quedó plasmada la política tutelar de la Corona española sobre la población indígena. Esto le ha valido a la *Recopilación* —entre algunos— la denominación de “Código Santo”. El libro VII, se refiere al derecho penal y penitenciario indiano. El libro VIII, contiene en su mayor parte los asuntos de hacienda y

tributos, y el libro IX, se dedica al comercio marítimo y a la regulación de la Casa de Contratación de Sevilla y de los consulados.

IV. La *Recopilación* fue glosada y comentada en el siglo XVIII por varios juristas (funcionarios y letrados principalmente) con fines prácticos de actualización e interpretación. Estos elaboraron notas o comentarios, entre los que destacan los realizados por Corral y Calvo de la Torre, Joseph de Ayala, Salas y Martínez de Rozas, Prudencio Antonio de Palacios y José Lebrón y Cuervo. Estos dos últimos actuaron en el virreinato de la Nueva España. Es por eso que sus notas son de especial importancia para conocer la práctica foral en el México del siglo XVIII.

v. DERECHO INDIANO.

V. BIBLIOGRAFIA: ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael, *Manual de investigación de la historia del derecho indiano*, México, 1948; BERNAL, Beatriz, “El derecho romano en el Discurso de Antonio de León Pinelo, sobre la importancia, forma y disposición de la Recopilación de las Leyes de las Indias Occidentales”, *Anuario Histórico-Jurídico Ecuatoriano*, Quito, vol. VI, 1980, pp. 147-183; MANZANO Y MANZANO, Juan, *Historia de las recopilaciones de Indias, siglo XVI*; 2a. ed., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1956, 2 vols.; MARTÍNEZ, Eduardo, *Guión sobre el proceso recopilador de las Leyes de Indias*, Buenos Aires, Macchi, 1978.

Beatriz BERNAL

**Recurso.** I. (Del latín *recursus* camino de vuelta, de regreso o retorno.) Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.

II. La doctrina distingue dentro del género de los medios de impugnación varias categorías, entre ellas los *remedios procesales* considerados como los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y las resoluciones judiciales ante el mismo juez de la causa; los *recursos* que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas; y finalmente los *procesos impugnativos* que son aquellos que conforman una relación procesal autónoma para combatir una determinación anterior, generalmente de carácter administrativo, y en este sentido podemos citar al llamado proceso de lo contencioso-administrativo.

III. Por lo que corresponde a los *recursos* en sentido estricto que conciernen a esta voz, también desde el punto de vista doctrinal se han dividido en recursos *ordinarios, extraordinarios y excepcionales*, que trataremos de examinar de acuerdo con su regulación en los ordenamientos procesales mexicanos.

A) En primer término, aun cuando un sector importante de los tratadistas de derecho procesal consideran que los medios de impugnación que se interponen ante el mismo juez de la causa deben considerarse como remedios procesales, los códigos mexicanos los califican como recursos, y entre ellos podemos citar la llamada *revocación*, regulada por los aa. 227-230 del CFPC; 412 y 413 del CFPP; 361-362 del CPP; 684-685 del CPC, el cual, además, califica como *reposición* el citado instrumento cuando se hace valer contra resoluciones del Tribunal Superior de Justicia del D.F. (TSJDF).

Por lo que se refiere a los *recursos ordinarios* el más importante es el de *apelación*, a través del cual, a petición de la parte agraviada por una resolución judicial, el tribunal de segundo grado, generalmente colegiado, examina todo el material del proceso, tanto fáctico como jurídico, así como las violaciones del procedimiento y de fondo, y como resultado de esta revisión, confirma, modifica o revoca la resolución impugnada, sustituyéndose al juez de primera instancia, o bien ordena la reposición del procedimiento, cuando existen motivos graves de nulidad del mismo.

a) Podemos dividir el recurso de apelación en dos sectores: en materia civil y mercantil dicho recurso sigue los lineamientos de la Ley del Enjuiciamiento Civil (LEC) española y se regula en forma estricta, es decir, no se pueden expresar nuevos argumentos o presentar pruebas en la segunda instancia salvo en casos excepcionales, esto es, cuando no fue posible aducirlos en el primer grado. Por otra parte la regulación del código distrital implica el conocimiento estricto de los agravios del recurrente, sin facultades para examinar los expresados ante el juez *a quo*, lo que hace necesaria la interposición de la llamada *apelación adhesiva* por parte del apelado, lo que resulta anacrónico (aa. 688-726 CPC; 231-257 CFPC; 1336-1343 del CCo.).

b) La *apelación penal* se regula en nuestros códigos de procedimientos en forma más flexible, en cuanto se encuentra inspirada en el principio *in dubio pro reo* y, por este motivo, el tribunal de segundo grado posee mayores facultades que en materia civil, en virtud de

que la materia del recurso es amplia, con algunas limitaciones, puesto que en esencia implica un nuevo examen de todo el procedimiento y de las resoluciones impugnadas en primera instancia, en cuanto la parte recurrente puede ofrecer nuevas pruebas, limitándose sólo la testimonial a los hechos que no hubieran sido materia del examen en primer grado, y destacando la circunstancia de que según el a. 387 del CFPP, el tribunal de apelación puede suplir los agravios del recurrente cuando exista violación manifiesta del procedimiento que lo hubiese dejado sin defensa (aa. 414-434 del CPP y 363-391 del CFPP).

c) Existen algunos medios de impugnación que el legislador ha calificado de *revisión*, pero que en sentido propio deben considerarse como apelación, y entre ellos podemos señalar las dos revisiones de carácter tributario, la primera ante la sala superior del Tribunal Fiscal Federal (TFF) contra una resolución de una sala regional cuando la autoridad recurrente considera que existe importancia y trascendencia nacional, y una segunda que se califica de *revisión fiscal*, que se hace valer ante la segunda sala de la SCJ por la misma autoridad que interpuso la primera revisión cuando el fallo de la citada sala superior del TFF le es desfavorable (a. 104, fr. I, C; y aa. 248-250 del CFF).

También debe considerarse dentro de este sector el llamado *recurso de revisión* en el juicio de amparo, que en realidad constituye una verdadera apelación que se interpone por el afectado ante la SCJ o los tribunales colegiados de circuito (TCC), de acuerdo con las complicadas reglas de competencia que establece la legislación respectiva, contra las resoluciones de los jueces de distrito y excepcionalmente también respecto de las pronunciadas por los propios TCC, cuando interpretan directamente un precepto de la C o deciden sobre la inconstitucionalidad de una ley (aa. 83-94 LA).

d) La llamada *apelación extraordinaria* por el a. 717 del CPP constituye una mezcla de medios de impugnación y sólo existe consenso de que tiene carácter extraordinario, lo que es contrario al recurso de apelación en sentido estricto, el cual como se ha dicho es el recurso ordinario por excelencia.

e) Otros dos recursos ordinarios son la *queja* y la *reclamación*. La primera, calificada por la doctrina como "cajón de sastre", carece de una delimitación precisa respecto de otros medios de impugnación, pero en la mayor parte de los ordenamientos procesales se utiliza para combatir resoluciones de menor impor-

tancia que aquellas que se pueden atacar a través del recurso de apelación, en tanto que la reclamación se otorga a los afectados para impugnar las resoluciones pronunciadas por los jueces o magistrados instructores o presidentes de sala o del tribunal respectivo, con motivo de sus facultades, admitir o rechazar demandas y recursos o poner los asuntos en estado de resolución, y se interpone ante el colegio judicial correspondiente.

Por lo que respecta a esta materia debemos aclarar que el llamado recurso de *denegada apelación* por los aa. 259-266 del CFPC; 435-442 del CPP; 392-398 del CFPP, y 840-846 del CJM, constituye en realidad un recurso de queja que se interpone por la negativa de admitir la apelación y, en ciertos supuestos, por la calificación del grado que afecta los intereses jurídicos del apelante.

B) Los *recursos extraordinarios* son aquellos que sólo pueden interponerse por los motivos específicamente regulados por las leyes procesales, y además, implican el examen de la legalidad del procedimiento o de las resoluciones impugnadas, o sea que comprenden las cuestiones jurídicas, ya que por regla general, la apreciación de los hechos se conserva en la esfera del juez o tribunal que pronunció el fallo combatido.

El recurso extraordinario por antonomasia es el de *casación*, a través del cual se pretende la anulación del procedimiento o de la sentencia de fondo por las violaciones legales que se imputan al juez que ha dictado una sentencia definitiva, si bien en apariencia dicho medio de impugnación ha suprimido el que regulaba los códigos procesales civiles y penales de las entidades federativas por disposición expresa del a. 9o. de la LOTJFC, de 9 de septiembre de 1919, e implícitamente en el a. 30 de la LA, de 19 de octubre del mismo año; sin embargo ha sido absorbido por el juicio de amparo contra resoluciones judiciales.

En efecto, como a principios de este siglo lo señaló el ilustre jurista Emilio Rabasa, el juicio de amparo contra resoluciones de carácter judicial tiene la naturaleza de un recurso extraordinario de nulidad similar al de casación y por este motivo en la actualidad se le califica como *amparo-casación*. Las ideas de Rabasa fueron aceptadas de manera implícita por el Constituyente de Querétaro, en cuanto se dividió el procedimiento del juicio de amparo en biinstancial configurado como proceso autónomo, y de una sola instancia contra sentencias judiciales definitivas, estructurado este último, sin decirlo expresamente, como un ver-

dadero recurso extraordinario de nulidad, de acuerdo con las disposiciones del a. 107 de la C.

En cuanto a su materia, el amparo-casación puede dividirse en sectores, según se impugnen sentencias de tribunales *penales, civiles* (incluyendo las mercantiles), *administrativas o laborales* y su tramitación se realiza en única instancia ante la SCJ o los TCC.

Por otra parte, en el amparo judicial, de acuerdo con las reglas clásicas de la casación, las violaciones alegadas se dividen en *violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento*, siempre que afecten las defensas del quejoso trascendiendo el resultado del fallo (*errores in procedendo*), y violaciones de fondo (*errores in iudicando*), en la inteligencia de que las referidas violaciones procesales sólo pueden interponerse con motivo de la sentencia definitiva (a. 158 LA), salvo en el supuesto de que, de no impugnarse en el momento de cometerse, se consumen en forma irreparable o afecten a terceros extraños al juicio, pues en estos casos el amparo debe interponerse en doble instancia, la primera ante el juez federal de distrito y la segunda parte ante los TCC (a. 114, frs. IV y V, de la LA.).

Según los principios de la casación, el examen de las sentencias impugnadas en amparo debe limitarse al estudio de su legalidad, de acuerdo con los aa. 14 de la C y 158 LA, sin que pueda hacerse un nuevo análisis de los hechos, los que en principio deben apreciarse tal como fueron comprobados ante los tribunales ordinarios (a. 78 LA).

C) La tercera categoría de los recursos, en el ordenamiento mexicano, son aquellos a los que la doctrina otorga una naturaleza *excepcional* en virtud de que a través de los mismos se puede combatir una *resolución judicial firme*, o sea, la que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada, y que según la terminología hispánica que ha predominado en los ordenamientos procesales latinoamericanos recibe el nombre de *revisión*; la que, en términos generales, es admisible en forma predominante en materia penal (pero en ocasiones también en asuntos civiles), cuando con posterioridad al pronunciamiento de una sentencia firme se descubren o sobrevienen circunstancias que desvirtúan la motivación esencial del fallo.

En nuestro ordenamiento procesal esta institución sólo se regula en materia penal, tanto en la esfera local como federal, con la denominación curiosa de *indulto necesario*, el que procede cuando el fallo impugnado se apoya en elementos de convicción que

posteriormente son declarados falsos en otro proceso; cuando con posterioridad se descubren o aparecen documentos públicos que invalidan la prueba en la cual se apoye la sentencia; cuando se presentara o existiera prueba irrefutable de su existencia, de la persona desaparecida por cuya causa el inculpado hubiese sido acusado por homicidio, y por otros motivos similares (aa. 614-618 CPP; 560-568 CFPP, y 840-846 del CJM).

v. AMPARO, APELACION, APELACION ADHESIVA, CASACION, DENEGADA APELACION, INDULTO NECESARIO, MEDIOS DE IMPUGNACION, QUEJA, RECLAMACION, REPOSICION Y REVOCACION.

IV. BIBLIOGRAFIA: BARQUIN ALVAREZ, Manuel, *Los recursos y la organización judicial en materia civil*, México, UNAM, 1976; BAZARTE CERDAN, Willebaldo, *Los recursos en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales*, México, Botas, 1958; BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*; 10a. ed., México, Porrúa, 1982; BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*; 18a. ed., México, Porrúa, 1983; CASTRO, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*; 3a. ed., México, Porrúa, 1983; GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, México, Porrúa, 1980; GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Principios de derecho procesal penal mexicano*; 6a. ed., México, Porrúa, 1975; NORIEGA CANTU, Alfonso, *Lecciones de amparo*; 2a. ed., México, Porrúa, 1980; OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal civil*, México, Harla, 1980; PIÑA Y PALACIOS, Javier, *Recursos en el procedimiento penal mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1976.

Héctor FIX-ZAMUDIO

**Recurso a la fuerza.** I. Es un principio incuestionable que el uso de la fuerza entendida como guerra de agresión está prohibido o proscrito del derecho internacional contemporáneo.

Antiguamente se puede afirmar que existía el derecho a la guerra (*jus ad bellum*) y alrededor del mismo existía toda una discusión sobre las causas justas o injustas de la misma; lo cierto es que para el derecho internacional jamás estuvieron claras las causas para una guerra justa.

II. El Pacto de la Liga de las Naciones (1919) fue uno de los primeros documentos internacionales que contenía la prohibición, aunque atenuada, de la guerra.

El Pacto Briand Kellog (1928) prohibía, en forma general, la guerra, aunque la aceptó en ciertas y determinadas circunstancias. Sin embargo, la falta de claridad en los aa. respectivos hizo que su interpretación fuera elástica y confusa, aunque su primer a. conde-

naba “el recurso de la guerra para la solución de las controversias internacionales”, y el 2o. prescribía que toda controversia debería ser resuelta a través de medios pacíficos.

El mismo tratado mencionaba como excepciones a la proscripción de la guerra a la legítima defensa y los casos de violación al propio tratado.

La Carta de las Naciones Unidas trata del recurso a la fuerza en varias de sus partes. Así, el a. 2 (4) establece que: “los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.” Nótese que se refiere a la amenaza o el uso de la fuerza por lo que se incluye el uso de la fuerza armada que no llegue a ser guerra. Este precepto ya es parte del derecho internacional incluyendo el consuetudinario.

No obstante que el a. 2 (4) se ha interpretado en forma que abarque todo uso de la fuerza, la misma Carta contiene las siguientes excepciones:

- a) El empleo de la fuerza por parte de la propia Organización (a. 24; c VII, 39-51 y a. 106);
- b) Cuando la fuerza la usen organismos regionales (a. 53), y
- c) En caso de defensa propia, tanto individual como colectiva (a. 51).

La hipótesis contenida en el a. 107, acciones ejercidas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, está completamente en desuso.

III. BIBLIOGRAFIA: FABELA, Isidro, *Intervención*, México, UNAM, 1959; *id.*, *Neutralidad; estudio histórico, jurídico y político; la Sociedad de las Naciones y el continente americano ante la guerra de 1939-1940*, México, Biblioteca de Estudios Internacionales, 1940; SEARA VAZQUEZ, Modesto, *Derecho internacional público*; 9a. ed., México, Porrúa, 1983; SHUBISZEWSKI, K. J., “Uso de la fuerza por parte de los Estados; seguridad colectiva; derecho de la guerra y neutralidad”, Sorensen, Max (ed.), *Derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973; WRIGHT, Quincy, *A Study of War*, Chicago, Chicago University Press, 1942, 2 vols.

Víctor Carlos GARCIA MORENO

**Recurso de inconstitucionalidad.** I. Es aquel que se hace valer después de haberse agotado los medios de impugnación ordinarios con el objeto de combatir un

acto o una ley que se considera contraria a los preceptos constitucionales.

II. Dentro de los sistemas de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad existe una distinción entre las vías que se utilizan para impugnar dichos actos, incluyendo los ordenamientos legislativos: a) la *acción de inconstitucionalidad*, que constituye un ataque directo e inmediato contra los actos y resoluciones que se consideran contrarios a las normas fundamentales, que generalmente se interpone ante un organismo especializado (tribunal o corte constitucional) o bien ante la suprema corte o tribunal supremo, los cuales deciden específicamente sobre esta cuestión de inconstitucionalidad. b) En segundo término se configura el medio de impugnación calificado como *recurso de inconstitucionalidad*, el cual se hace valer como la culminación de un procedimiento judicial, después de haberse agotado los instrumentos de defensa ordinarios, correspondiendo la decisión final al tribunal o corte constitucional o al organismo judicial supremo.

Ambos medios se utilizan en los diversos modelos de justicia constitucional, tomando en cuenta que en el sistema continental europeo de los tribunales especializados, por una parte se puede acudir a la acción directa que interponen las entidades afectadas contra leyes o actos que invaden su esfera de competencia constitucional, y en segundo término cuando se trata de actos concretos o de la aplicación de disposiciones legislativas en un procedimiento judicial, se plantean los recursos de inconstitucionalidad por los afectados, puesto que primero deben agotar los medios de defensa ordinarios, salvo en los casos excepcionales en los cuales se demuestre que de no acudir directamente ante el organismo especializado, se producirán perjuicios de difícil o de imposible reparación. También se ha establecido el planteamiento de oficio que los jueces y tribunales pueden hacer ante el tribunal o corte constitucional, suspendiendo el procedimiento ordinario hasta que no se decide por este último organismo la cuestión de inconstitucionalidad.

Dentro del modelo llamado americano ha predominado la impugnación indirecta, que indebidamente se ha calificado de vía de excepción, de manera que es en un proceso concreto en el cual se plantea la cuestión de inconstitucionalidad, en forma incidental por las partes o de oficio por el juez, y la decisión de este último puede combatirse a través de los instrumentos de defensa ordinarios hasta llegar a la suprema corte o

tribunal supremo, con lo cual puede hablarse en estricto sentido de un recurso de inconstitucionalidad. Pero también existe en varios ordenamientos la acción directa de inconstitucionalidad, y para dar un ejemplo en el ámbito latinoamericano, podemos señalar la llamada "acción popular de inconstitucionalidad", regulada por las constituciones de Colombia (aa. 214 y 215) Venezuela (a. 215); Panamá (a. 188), y El Salvador (a. 96), de acuerdo con los cuales, cualquier persona, aun cuando no hubiese sufrido afectación, puede acudir directamente ante la corte suprema respectiva para solicitar la declaración general de inconstitucionalidad de disposiciones de carácter legislativo.

Sin embargo, no existe una precisión estricta de la denominación de estas vías de impugnación de actos y leyes inconstitucionales, y en varios los ordenamientos en los cuales se utilizan en forma indiscriminada, y como un ejemplo podemos señalar la terminología utilizada por la Constitución española de 29 de diciembre de 1978, y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional promulgada el 3 de octubre de 1979, ordenamientos en los cuales se califica de *recurso de inconstitucionalidad*, los diversos instrumentos a través de los cuales se pueden impugnar las disposiciones legislativas contrarias a los preceptos constitucionales, no obstante que en algunos supuestos se configura una verdadera acción directa como ocurre con la demanda planteada por el presidente del gobierno, el defensor del pueblo (*Ombudsman*), cincuenta diputados o cincuenta senadores, y en su caso los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las comunidades autónomas, ante el Tribunal Constitucional, contra los ordenamientos legislativos estatales o de las comunidades autónomas, cuando se estimen contrarias a la Constitución (aa. 161, fr. I, inciso a; 162, fr. I, inciso a; 163 y 164 de la mencionada Constitución, y 31 a 40 de la Ley Orgánica respectiva).

III. Esta imprecisión existe también en el ordenamiento mexicano, por lo que la distinción entre la acción y el recurso de inconstitucionalidad ha sido planteado doctrinalmente, puesto que ni la legislación o la jurisprudencia han establecido con claridad estas dos categorías.

En primer término podemos destacar que se configura una verdadera acción de inconstitucionalidad en las controversias reguladas por el a. 105 de la C en relación a los conflictos que se susciten entre uno o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre

la constitucionalidad de sus actos y entre la federación y uno o más estados, en virtud de que se plantea directamente por la entidad afectada en una sola instancia ante el pleno de la SCJ (aa. 11, frs. I-III, de la LOPJF, y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en enero de 1980).

También puede calificarse de acción de inconstitucionalidad el juicio de amparo de doble instancia que se interpone por el afectado contra una ley inconstitucional, cuando en la demanda se señalan como actos reclamados la expedición, promulgación de las disposiciones legislativas que se combaten, y en su caso los actos de aplicación, y como autoridades responsables las que han intervenido en el procedimiento legislativo, es decir, el presidente de la República y el Congreso de la Unión en el ámbito federal, y los gobernadores y las legislaturas de los estados, en la esfera local (aa. 107, frs. VII y VIII de la C; 114, frs. I y II, y 84, fr. I, inciso a de la LA). Se trata de un verdadero proceso constitucional en el cual se discute la conformidad de las disposiciones normativas impugnadas, con los preceptos de la propia C.

IV. En sentido estricto sólo podemos calificar de *recurso constitucional* el juicio de amparo de una sola instancia contra sentencias definitivas, cuando en el mismo se combate de manera indirecta la constitucionalidad de las disposiciones legislativas aplicables en un proceso concreto.

Esta vía tiene su apoyo en el a. 133 constitucional, inspirado en el a. VI de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, a través del a. 126 de la Constitución mexicana de 1857, y de acuerdo con el cual dicha Constitución, leyes y tratados expedidos de acuerdo con la misma, son la ley suprema de la Unión y los jueces de cada estado deben preferirla sobre cualquier disposición local que la contradiga.

Calificamos de recurso al juicio de amparo promovido con este fundamento, en virtud de que no combate directamente un ordenamiento legal, sino la legalidad de una resolución judicial ordinaria, y a través de ella debe decidirse previamente si son constitucionales las disposiciones legislativas aplicadas por el tribunal que pronunció dicha sentencia.

En tal virtud, cuando el reclamante estima que un juez o tribunal ha dictado un fallo en el cual, contrariando lo dispuesto por el citado a. 133 de la C, se aplicó en su perjuicio un ordenamiento legal que estima contrario a la propia C, impugna dicha sentencia en el juicio de amparo de una sola instancia, ya

sea ante la SCJ o ante los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC) de acuerdo con las reglas de la competencia para el juicio de amparo contra sentencias judiciales.

Durante un largo periodo iniciado con la vigencia de la C de 1917, la SCJ sostuvo el criterio calificado como “monopolio de la inconstitucionalidad de las leyes por parte de los tribunales federales”; pero terminó por reconocer la necesidad de coordinar lo dispuesto por los aa. 103 y 133 de la C, que algunos tratadistas han considerado como contradictorios.

Este procedimiento se ha calificado erróneamente como vía de excepción, en cuanto supone que el demandado en el proceso ordinario es el que plantea normalmente la cuestión de inconstitucionalidad, lo que no siempre ocurre, por lo que en sentido técnico debe estimarse como una *cuestión prejudicial o incidental*, en virtud de que el juez que conoce del asunto debe pronunciarse previamente sobre la constitucionalidad de la ley aplicable al caso, antes de resolver el problema de fondo.

Sin embargo, en el ordenamiento mexicano existe una diferencia respecto del sistema que se practica en los Estados Unidos, calificado como “difuso”, en virtud de que en México los jueces locales, no obstante el mandato del citado a. 133 de la C, se niegan sistemáticamente a decidir las cuestiones de inconstitucionalidad que le son planteados en los procesos ordinarios de los cuales conocen, y sólo a través del juicio de amparo, ya sea la SCJ o bien los TCC resuelven sobre la cuestión de inconstitucionalidad en el juicio de una sola instancia promovido contra la sentencia definitiva correspondiente, tomando en cuenta que cuando la decisión sobre la inconstitucionalidad es pronunciada por los TCC, sus fallos pueden ser impugnados en recurso de revisión ante la SCJ (aa. 107, fr. IX, C; 83, fr. V, y 84, fr. II, de la LA).

v. AMPARO, CONSTITUCIONALIDAD, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, TRIBUNALES DE CIRCUITO, TRIBUNALES CONSTITUCIONALES.

V. BIBLIOGRAFIA: ARELLANO GARCIA, Carlos, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1982; BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El amparo mexicano*, México, Cárdenas, 1971; BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 18a. ed., México, Porrúa, 1983; CAPPELLETTI, Mauro, *El control de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*; trad. de Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, México, UNAM, 1966; CASTRO, Juventino V., *Lecciones de*

garantías y amparo; 3a. ed., México, Porrúa, 1981; FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964; *id.*, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, México, UNAM, 1968; *id.*, "Las garantías constitucionales en el derecho mexicano", *Anuario Jurídico*, México, III-IV, 1976-1977; *id.*, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, 1980; *id.*, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982; HERNANDEZ, Octavio, *Curso de amparo*; 2a. ed., México, Porrúa, 1983; NORIEGA CANTU, Alfonso, *Lecciones de amparo*; 2a. ed., México, Porrúa, 1980; TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 19a. ed., México, Porrúa, 1983; VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar, *El control de la constitucionalidad de la ley. Estudio de derecho comparado*, México, Porrúa, 1978.

Héctor FIX-ZAMUDIO

**Recurso de reclamación electoral.** I. Facultad conferida a los partidos políticos nacionales para solicitar de la SCJ la revisión de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, relativas a la calificación de las elecciones de los integrantes de ésta o por violaciones sustanciales aparecidas en el desarrollo de la elección correspondiente.

II. El recurso de reclamación electoral se incorporó a la C, mediante una reforma al a. 60, inscrita dentro del proceso que se conoce como "reforma política" y se publicó en el *DO* el 6 de diciembre de 1977. En este proceso, que entre otras cuestiones sirvió para incrementar el número de curules de la Cámara de Diputados y modificar al sistema de su elección a través del principio de diputados de mayoría y representación proporcional de las minorías, se modificó también, en algunos de sus aspectos, el sistema de autocalificación de las elecciones en la propia Cámara de Diputados.

A partir de entonces el Colegio Electoral de la Cámara ya no se integra con la totalidad de los presuntos diputados, sino sólo con una cuarta parte, es decir, cien, de los cuales 60 debieron haber sido electos en distritos uninominales y designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría; los 40 restantes debieron haber sido electos en circunscripciones plurinominales y designados por los partidos políticos en forma proporcional al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación obtenido.

Ante la demanda de avanzar en el grado de imparcialidad en la calificación de las elecciones y en el

propio proceso electoral, se adicionó el a. 60 de la C para crear el recurso de reclamación, en los siguientes términos:

"Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

"Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva o inatacable.

"La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso."

El recurso de reclamación se ve reglamentado en los aa. 235 al 241 de la LOPPE.

III. La naturaleza jurídica del recurso de reclamación ofrece ciertos problemas que es necesario dilucidar. Desde un punto de vista formal no cabe duda de que se trata de un acto judicial o jurisdiccional, ya que proviene de un órgano del poder judicial, como es la SCJ. Sin embargo, desde el punto de vista material no se presenta la misma claridad, en tanto que no se realiza un verdadero proceso jurisdiccional que culmine con una sentencia susceptible de pasar con autoridad de cosa juzgada. De acuerdo con la C y la ley, la SCJ se limita al examen de las violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma y el procedimiento concluye con una resolución carente de valor vinculativo para las partes, toda vez que dicha resolución, por disposición expresa de la C, debe comunicarse al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, para que sea ésta la que dicte una nueva resolución, teniendo ésta el carácter de definitiva e inatacable. En todo caso la resolución de la SCJ no es obligatoria para el Colegio Electoral. De lo dicho se desprende que materialmente la actividad de la SCJ es de carácter administrativo, consistente en la revisión del proceso electoral o su calificación para, en su caso, advertir posibles violaciones, comunicándolo al Colegio Electoral mediante una opinión jurídica calificada.

De la misma manera debe concluirse que no se trata de un auténtico recurso bajo su acepción técnica procesal, en tanto que estos medios de impugnación tienen por objeto revocar, modificar o anular la resolución recurrida y en la especie, la SCJ no revoca, ni modifica, ni nulifica la resolución del Colegio Electro-

ral, sino sólo dicta una opinión jurídica. Por otra parte, el recurso de reclamación tiene un carácter extraordinario, en tanto que no puede hacerse valer sino hasta que se hayan agotado todas las instancias ante los organismos político-electorales para combatir la resolución.

De conformidad con el a. 235 de la LOPPE, la facultad para hacer valer este recurso corresponde a los partidos políticos, tratándose de la calificación tanto de los diputados electos por el sistema de mayoría relativa como de los electos por el sistema de la representación proporcional. El recurso debe interponerse dentro de los tres días siguientes a la fecha en que el Colegio Electoral hubiere calificado la elección de todos los miembros de la Cámara de Diputados, debiéndose presentar el recurso ante la Oficialía Mayor de la propia Cámara.

El recurso de reclamación no puede intentarse para combatir cualquier resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, sino sólo respecto de aquellas en que se hayan valorado las presuntas violaciones a que se refieren los aa. 223 y 224 de la LOPPE.

El a. 223 dispone que una elección será nula en los siguientes casos:

“I. Cuando los motivos de nulidad a que se refiere el artículo anterior se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal y sean determinantes del resultado de la elección;

“II. Cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral uninominal;

“III. Cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demuestre que las mismas son determinantes del resultado de la elección.

“Se entiende por violaciones sustanciales:

“a) La realización de los escrutinios y cómputos en locales diferentes a los señalados conforme a esta ley.

“b) La recepción de la votación en fecha distinta a la de la elección, y

“c) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por esta ley.

“IV. Cuando en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal:

“a) Se hubiere impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos a las casillas, y

“b) No se hubieren instalado las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recabada;

“V. Cuando en la elección por representación proporcional, la suma de todas las actas del cómputo distrital no coincida con el total del acta del cómputo circunscripcional y este hecho sea determinante en el resultado de la votación.

“La nulidad de una elección únicamente podrá ser declarada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados”.

Por su parte, el a. 224 prevé que: “cuando el candidato a diputado que haya obtenido constancia de mayoría relativa o de asignación proporcional en la elección respectiva, no reúna los requisitos de elegibilidad a que se refieren la Constitución General de la República y esta ley, el Colegio Electoral declarará nulos los votos emitidos en su favor.

“En el caso del párrafo anterior, el Colegio Electoral podrá declarar diputado al candidato con votación más cercana a la del que obtuvo constancia de mayoría”.

Una vez que la Cámara de Diputados ha comprobado que el recurso satisface todos los requisitos formales exigidos para su presentación, lo debe remitir, dentro del término de tres días, a la SCJ, acompañando los documentos e informes relacionados con la calificación hecha por el Colegio Electoral, así como las pruebas ofrecidas con la presentación del recurso.

La SCJ no podrá admitir pruebas o alegatos distintos a los ofrecidos en la interposición del recurso.

Recibido el recurso por la SCJ, ésta deberá examinar nuevamente si se satisfacen los requisitos de procedencia; en caso contrario deberá desechar el recurso. En el examen de la reclamación la SCJ apreciará los hechos tal y como aparezcan probados, tomando en cuenta el informe y documentación remitidos por la Cámara de Diputados, y deberá resolver dentro de los diez días siguientes a la fecha en que hubiera recibido la reclamación (a. 240 LOPPE).

La resolución de la SCJ declarará si son o no son fundados los conceptos de reclamación hechos valer por el recurrente y así lo deberá comunicar a la Cámara dentro de las 24 horas siguientes.

Tal y como ya se ha apuntado, si la SCJ considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, la Cámara de Diputados emitirá nueva resolución, que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La doctrina constitucional mexicana se ha dividido en sus opiniones respecto al recurso de reclamación

electoral. P. e., para Jorge Carpizo (p. 377) el recurso podría crear un enfrentamiento inútil entre la SCJ y la Cámara de Diputados, en el supuesto de que ésta no ratificara la resolución emitida por aquel alto tribunal. Para Carpizo la solución podría estar, bien en quitarle a la Corte dicha intervención, o bien darle facultades de decisión respecto del recurso.

Para Juventino V. Castro (p. 28), en cambio, la SCJ no sufre ningún demérito, pues el aceptar o rechazar la opinión de la Corte será prestigioso o desprestigianste para la Cámara de Diputados, pero no para la SCJ.

#### v. CALIFICACION DE ELECCIONES.

IV. BIBLIOGRAFIA: CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*; 2a. ed., México, UNAM, 1983; CASTRO, Juventino V., "Las facultades de la Suprema Corte en materia electoral", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 2, núm. 2, 1978; TORO CALERO, Luis de, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el proceso electoral. El recurso de reclamación jurídico-electoral*, México, edición particular, 1978.

Jorge MADRAZO

**Recurso de revisión.** I. En el derecho adjetivo mexicano encontramos tres recursos de revisión diferentes: el que establece la C en su a. 104, fr. I, para que las autoridades puedan impugnar ante la SCJ las resoluciones de los tribunales federales de lo contencioso administrativo, correspondiendo al recurso de amparo directo que los particulares tienen en contra de las mismas resoluciones. En este caso se trata de una casación.

En segundo lugar tenemos el recurso de revisión, que existe en el juicio de amparo para impugnar las resoluciones que en primera instancia dictan los jueces de distrito o aquellas de los tribunales colegiados en que decidan la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la C, siempre y cuando, en ambos casos, no estén fundados en la jurisprudencia de la SCJ. Aquí se trata de una apelación.

Por último, tenemos el recurso de revisión, que dentro del proceso fiscal se establece en favor de las autoridades para impugnar ante la sala superior las sentencias de las salas regionales, todas ellas del Tribunal Fiscal de la Federación. En este caso, también estamos en presencia de una apelación.

También se suele usar el término "recurso de revisión" para designar algunos recursos administrativos;

los cuales no trataremos en esta oportunidad, pues existe la "voz" correspondiente.

II. El recurso de revisión a que hace referencia el a. 104 de la C se regula por las mismas normas que rigen el recurso de revisión en amparo indirecto, según dispone el propio precepto constitucional. A este recurso hace referencia el CFF en su a. 250 denominándolo "revisión fiscal", estableciendo las condiciones, por remisión expresa de la C, en consonancia con el a. 25, fr. VI, de la LOPJF. De igual modo, el a. 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hace mención de este recurso.

Esta "revisión fiscal" procede contra las sentencias que en segunda instancia dicta la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación, desestimando la pretensión de la autoridad. De él conoce la segunda sala de la SCJ.

Para que proceda este recurso de revisión, el escrito en que se interponga deberá ir firmado por el secretario de Estado, jefe del departamento administrativo o director de organismo descentralizado, recurrente; en el propio escrito se deberá justificar que se trata de un asunto de importancia y trascendencia (cuando es de cuantía superior al millón de pesos, ello se presume); el mismo es examinado desde luego por la segunda sala de la SCJ y admite o desecha el recurso, según sea el caso.

III. En segundo lugar mencionábamos el recurso de revisión en el proceso de amparo. Realmente se trata de una apelación, ya que es un recurso ordinario que se hace valer ante un tribunal de alzada en que se examina la resolución dictada por el juez *a quo* con el fin de modificarla, revocarla o confirmarla; notas, todas ellas, propias de la apelación y que se aplican a la revisión en el amparo.

La LA no define al recurso de revisión, sólo lo reglamenta indicando causas de procedencia, competencia y procedimiento.

Este recurso procede, de acuerdo con el a. 83 de la LA, en contra de las resoluciones más importantes que los jueces de distrito dictan en los amparos indirectos (desechamiento de la demanda, suspensión definitiva, sobreseimiento y sentencia definitiva) así como en contra de las resoluciones de los tribunales colegiados mencionadas en el primer punto de esta "voz".

En este último caso, lógicamente resuelve la SCJ, lo mismo que tratándose de las sentencias definitivas que dicten los jueces de distrito, siempre y cuando

rebasen la cuantía señalada por la LOPJF (amparo contra leyes, asuntos colectivos agrarios y de la pequeña propiedad, violaciones al a. 22 de la C y amparos administrativos de cuantía superior al millón de pesos o de trascendencia para el interés nacional), en todos los demás casos conoce el tribunal colegiado de circuito que corresponda.

El procedimiento es el siguiente: en un plazo de 5 días se interpone ante el *a quo* o el *ad quem*, por escrito en que se expresen los agravios, con las copias de ley (una para el expediente y una para cada parte); si se interpuso ante el *ad quem* se informará con una copia al *a quo*. Este último, en un plazo de 48 horas remitirá el expediente al *ad quem*, cuyo presidente lo admitirá o desechará, notificará al Ministerio Público Federal y continuará el trámite como si se tratara de un amparo directo.

IV. Por último, tenemos el recurso de revisión en el proceso fiscal. Sólo procede para impugnar las resoluciones de sobreseimiento y las sentencias definitivas dictadas por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación. Conoce del mismo la sala superior del propio Tribunal.

Únicamente están legitimadas para interponerlo las autoridades y se debe tratar de un asunto de importancia y trascendencia a juicio del titular de la secretaría, departamento administrativo u organismo descentralizado que corresponda, así como por violaciones procesales que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo.

Su tramitación está regulada en el a. 249 del CFF.

V. BIBLIOGRAFIA: BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*; 14a. ed., México, Porrúa, 1979; CASTRO, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*; 2a. ed., México, Porrúa, 1978; FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa*, México, El Colegio Nacional, 1983; HERNANDEZ, Octavio A., *Curso de amparo; instituciones fundamentales*, 2a. ed., México, Porrúa, 1983; NORIEGA CANTU, Alfonso, *Lecciones de amparo*; 2a. ed., México, Porrúa, 1980.

José Luis SOBERANES FERNANDEZ

**Recursos administrativos.** I. Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácti-

cas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación.

De los diversos conceptos de recurso administrativo que la doctrina registra, merece cita especial el del maestro Gabino Fraga, que dice: es “un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo” (p. 435).

II. Es coincidente el derecho administrativo latinoamericano con la doctrina mexicana. Vale citar al jurista uruguayo, Enrique Sayagués Laso que los define “como los distintos medios que el derecho establece para obtener que la Administración, en vía administrativa revise un acto, lo confirme, modifique o lo revoque” (t. I, p. 471). El maestro argentino Miguel S. Marienhoff en forma igualmente concisa dice al definir el recurso administrativo: “es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o su extinción” (t. I, p. 640). Sin modificar la idea de los conceptos anteriores, los juristas colombianos Jaime Vidal Perdomo y Francisco Eladio Gómez Mejía se refieren a la vía gubernativa.

En Europa el derecho francés siempre dominante, es seguido por España, Alemania, Italia, etc. André de Laubadere dice: “el recurso por el cual el administrado reclama ante el superior jerárquico la anulación del acto de subordinado, se llama recurso administrativo jerárquico” (t. I, p. 273). El jurista y maestro español Jesús González Pérez, característico en él, en pocas palabras da su concepto: “La impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter” (p. 34). En otros países como Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y los países bajos, se acepta el medio de legalidad, autotutela o de impugnación que son los recursos administrativos, como lo advierten los autores Auby y Fromont.

III. Papel del recurso administrativo. Es a veces discutida la existencia del recurso administrativo como medio eficaz del control de la legalidad administrativa. Sin embargo, se le mantiene en la mayoría de las legislaciones del mundo occidental y en casi la totalidad de las leyes mexicanas. Conserva en consecuencia su crédito de vía eficaz y necesaria para el

control de la legalidad de los actos administrativos. La imperfección que en la práctica adquiere, en las administraciones no acostumbradas o resistentes a ese y a otros controles de legalidad, evidencia su difícil papel pero no su inutilidad.

En la experiencia mexicana, el recurso administrativo juega importantísimos cometidos. Por la naturaleza misma de ciertas resoluciones o actos administrativos, no siempre es posible satisfacer la audiencia previa para los particulares y entonces el recurso sirve a este propósito, antes que los intereses legales discutidos salgan de la esfera de la administración. Su natural condición de medio de impugnación de los actos administrativos lo convierte en defensor de los intereses y derechos de los particulares frente a la administración, que con todo y las severas críticas que recibe de la doctrina y de litigantes, su uso como tal es generalizado en el medio social y administrativo federal y local. Con menos relieve visible pero de gran trascendencia, es la oportunidad legal y práctica que representa a fin de que la administración al través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones someténdolas al derecho y al interés público que las orienta. Estos aspectos últimos los hemos subrayado con otras palabras: “el recurso administrativo es el educador jurídico de la buena marcha de la Administración, el tutelador legal de los derechos e interés legítimos de los administrados, de él mana la certeza y la seguridad en las relaciones jurídicas de la Administración y los particulares (Nava Negrete, pp. 98-99).

IV. Recurso administrativo y recurso procesal. Por su misma denominación, es frecuente que se confunda la naturaleza administrativa de los recursos administrativos, con la procesal de los llamados técnicamente recursos procesales. El recurso administrativo por definición es un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa; en cambio, el recurso procesal es un procedimiento que se sigue ante un tribunal para impugnar una resolución jurisdiccional, o sea un acto de otro juez o tribunal, pero no de una autoridad administrativa.

V. Recurso administrativo y derecho de petición. Son dos instrumentos legales de eficacia distinta. El derecho de petición, consagrado en el a. 8 de la C, no obliga a las autoridades administrativas a dictar resolución sobre el asunto o la petición del administrado,

sino únicamente a contestar, o como dice el precepto: “A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.” En este sentido se ha pronunciado la SCJ (*SCJ*, t. XV, p. 102). Bastará con que la autoridad conteste que el asunto está en estudio o trámite, que pida ciertos documentos o constancias y la garantía individual quedará respetada.

En cambio, no sucede igual con el recurso administrativo, aquí la autoridad administrativa que lo recibe a trámite sí tiene la obligación legal de contestar y dictar resolución.

VI. Clasificación de los recursos administrativos. En cada legislación se les da una denominación distinta, obedeciendo a criterios diversos. Un aspecto que orienta con frecuencia la clasificación de los recursos, es la autoridad administrativa encargada de resolverlos. Si es la misma que dictó la resolución impugnada, se dice es un recurso administrativo de reconsideración o reposición; si es una distinta de la que dictó la resolución y particularmente superior jerárquica, se afirma que es un recurso de revisión o jerárquico. A veces la denominación responde a la distinta categoría o clase de actos que pueden impugnarse con uno u otro recurso. No son pocos los casos como el del CFF en que el nombre del recurso denota su objetivo: recurso de nulidad de notificaciones, de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

Después de conocer los motivos que toman en cuenta las leyes para regular varios tipos de recursos administrativos y de experimentar, por otra parte, el resultado de los mismos, parece que debiera recomendarse suprimir esa separación de impugnaciones con recursos membretados en forma diferente, por la instauración de un solo recurso administrativo al través del cual se pueda impugnar cualquier acto o resolución administrativa, evitando que la diversidad de recursos se transforme en “trampa” en lugar de “puente” para las defensas de los administrados.

En la legislación administrativa federal se siguen las pautas señaladas para establecer los recursos administrativos, que en la práctica ha dado origen a la indefensión o al desamparo de los administrados por no saber utilizar el tipo de recurso para la resolución que se interesen en impugnar.

VII. BIBLIOGRAFIA: AUBY, Jean Marie y FROMONT, Michel, *Les recours contre les actes administratifs dans les*

*pays de la Communauté Economique Européenne*, París, Dalloz, 1971; DIEZ, Manuel, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1965, t. II; FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 22a. ed., México, Porrúa, 1982; GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Los recursos administrativos*; 2a. ed., Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969; LAUBADERE, André de, *Traité de droit administratif*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, t. I; MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1965, t. I; NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959; SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, ed. particular, 1963, t. I.

Alfonso NAVA NEGRETE

**Recursos en materia agraria. I.** Existen varios recursos, de diferente naturaleza. Unos, en efecto, son de carácter administrativo en sentido estricto, porque se interponen y se concluyen ante una autoridad administrativa; otros tienen un carácter jurisdiccional, porque se interponen, como sucede con el juicio de amparo, ante la justicia federal; y hay otros que, habiéndose reservado a la SCJ, en adelante y como consecuencia de la nueva reforma a la Ley Federal de la Reforma Agraria, publicada en el DO del día 17 de enero de 1984, serán encomendados al Cuerpo Consultivo Agrario.

II. Entre los recursos administrativos podemos mencionar aquellos que se interponen ante las propias autoridades agrarias como consecuencia de la realización de actos y documentos agrarios tachados de ser ilegales. Esto puede ocurrir tratándose de fraccionamientos ejidales contrariando las disposiciones legales aplicables. En estos casos los perjudicados podrán recurrir el acto de asignación definitiva de las parcelas ante la comisión agraria mixta, mediante el correspondiente escrito, aunque también de oficio se puede iniciar el procedimiento de anulación.

Igualmente se prevé el recurso de anulabilidad de asambleas, cuando se haya celebrado en contravención de la ley. En este supuesto, el comisariado ejidal, el consejo de vigilancia, o a solicitud del 25% de los ejidatarios, se puede pedir la anulación de las mismas asambleas ilegales.

Cabe recurrir, como previene el a. 27, fr. IX, de la C, la acción de división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio. En este caso, se podrá solicitar su anulación por las tres cuartas partes de los vecinos que

estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los vecinos, cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos. Dicho recurso se interpondrá ante la comisión agraria mixta respectiva.

En supuestos de conflicto por límites de bienes comunales, se prevé el correspondiente recurso ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual, oídas las partes, así como practicadas las pruebas necesarias, formará un expediente con su correspondiente acuerdo resolutorio o dictamen, el cual será sometido al presidente de la República, éste resolverá en definitiva, contra cuya resolución cabe el juicio de inconformidad ante la SCJ.

III. Los recursos de carácter jurisdiccional se limitan realmente al recurso que acabamos de mencionar, recurso de inconformidad contra la resolución dictada por el presidente de la República en cuestiones de límites de bienes comunales. Y se limita también al recurso de amparo, que la C otorga a favor de la pequeña propiedad que goce del respectivo certificado de inafectabilidad.

IV. Como indicábamos al comienzo, el día 17 de enero de 1984 entró en vigor el decreto que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Pues bien, entre las varias reformas, se le quitan dos de las facultades que antes correspondían al presidente de la República, para encomendarlas, en adelante, al secretario de la Reforma Agraria (facultad para expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad); a las comisiones agrarias mixtas (facultad para substanciar los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones) y al Cuerpo Consultivo Agrario (facultad para resolver los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones). Esto significa, primero, que contra las resoluciones de las comisiones agrarias mixtas en materia de juicios privativos de derechos y nuevas adjudicaciones, cabrá no sólo el recurso de inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario, sino también el recurso de amparo, el cual igualmente procederá contra la resolución que dicte este último órgano, por ser contrarias a lo dispuesto en la C, la cual contempla como única autoridad agraria, con facultades resolutorias, al presidente de la República.

V. BIBLIOGRAFIA: LUNA ARROYO, Antonio, *Derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1975; CHAVEZ PA-

DRON, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, 3a. ed., México, Porrúa, 1979; MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *Efectos de la reforma agraria*, México, UNAM, 1960.

José BARRAGAN BARRAGAN

**Recursos fiscales.** I. En términos generales dentro del derecho financiero, esta locución significa los ingresos que obtiene el Estado de los particulares en dinero, en especie o crédito, para financiar las erogaciones relativas a las exigencias administrativas o de índole económico social, que conforman el gasto público.

II. Ello es así porque todos los ingresos que obtiene el Estado, ya sea actuando en su capacidad de derecho público o privado, regularmente se concentran en las arcas públicas para ser aplicados posteriormente en las áreas convenientes. El CFF clasifica los ingresos en sus aa. 2o. 3o. y 4o. en: A) *Contribuciones*, las que se dividen en: a) impuestos, b) aportaciones de seguridad social, c) derechos, y d) accesorios de las mismas; B) *Aprovechamientos*; C) *Productos*, entre los que se encuentran los precios públicos; D) *Financiamientos*, los que comprenden, entre otros, la emisión de moneda y la deuda pública, y E) *Créditos fiscales*, dándose ese carácter a aquellos que no quedan comprendidos dentro de la enumeración que antecede, pero a los que otras leyes les atribuyen esa calidad. Como se desprende de la regulación que hace el CFF, los recursos fiscales encuadran dentro del enunciado que se hace al inicio, en relación con los ingresos que percibe el Estado.

La finalidad de los recursos fiscales originalmente era sólo satisfacer los gastos imprescindibles para la subsistencia del Estado, pero paulatinamente se fue ampliando su finalidad alcanzando aspectos extrafiscales, como lo es la influencia que tiene sobre la actividad económica y en la redistribución de la riqueza de carácter social.

III. También dentro del término, recursos fiscales, pueden considerarse los medios de impugnación que con el carácter de recursos establece el CFF a favor del gobernado. Dichos medios de impugnación pueden darse en dos fases, en la administrativa entre las propias autoridades, y en el juicio contencioso-administrativo. Los primeros se caracterizan por ser una pretensión que se deduce ante un órgano administrativo por un particular que esté legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo, dictado por ese mismo órgano, por un inferior jerárquico o algún otro, por razones de

falta de legalidad o de oportunidad del acto recurrido.

Los principios de los recursos en sede administrativa y de acuerdo a la evolución doctrinal y legal que han experimentado, ha permitido que se reconozcan ciertos principios que deben atenderse y que son los siguientes:

a) *Celeridad*. La admisión o aceptación del recurso, la instrucción o preparación de pruebas, informes y elementos de juicio y decisión en general; y la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento, deben realizarse con celeridad y agilidad, sin implicar obstáculos, requisitos innecesarios y demoras.

b) *Informalidad*. Al recurrente no deben exigírsele mayores requisitos que los estrictamente necesarios, para acreditar los presupuestos del recurso y la expresión de los agravios que cause el acto recurrido. En el caso de que sea omiso, poco claro o insuficiente el recurso intentado, la autoridad debe dar oportunidad al recurrente para que aclare, corrija o complete su recurso, señalándole en forma concreta los defectos o irregularidades de que adolezca. Por otra parte la autoridad debe cumplir cabalmente con todas las formas y requisitos adjetivos y sustantivos que la ley imponga.

c) *Impulso del procedimiento por la autoridad*. Si el recurso intentado por el particular es abandonado en su prosecución, o aparecen cuestiones que detengan o demoren su resolución, la autoridad de oficio debe promover la eliminación de los impedimentos que no posibiliten o permitan la rápida, eficiente y completa instrucción del procedimiento y emisión de la resolución.

d) *Igualdad*. En la secuela del procedimiento y resolución, la posición de la administración debe ser de igualdad y equidad respecto al particular en lo tocante a cargas y beneficios, debiendo gozar las partes y sus pretensiones de un mismo trato.

e) *Debido proceso*. Este principio regulado en la cúspide por los aa. 14 y 16 constitucionales propio de las actuaciones judiciales, es aplicable por analogía a los procedimientos que implican los recursos administrativos.

f) *Legalidad objetiva*. La finalidad del recurso es la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo. Este principio justifica que la autoridad competente pueda sustituir a la responsable, a fin de declarar la verdad material, el carácter instructor y la oficiosidad del procedimiento.

IV. *Tipos de recursos.* Dentro de la variada gama de recursos administrativos, atendiendo a la autoridad que los resuelve, existen primordialmente los siguientes tipos:

1. *Reconsideración.* Es aquel que se impone ante la propia autoridad administrativa que ha dictado el acto que se impugna.

2. *Jerárquico.* Es el recurso administrativo por antonomasia, cuya resolución corresponde al superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto recurrido.

3. *Revisión.* Este recurso es atendido y resuelto por algún órgano especializado en la substantiación de recursos con lo que se trata de obtener imparcialidad, celeridad y eficiencia en la función de control administrativo.

El CFF, en su a. 116 prevé como recursos en sede administrativa, el de revocación, el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y el de nulidad de notificaciones.

Por lo que hace a los recursos que establece el CFF dentro del juicio contencioso en su primera instancia, son medios que se instruyen para buscar una actividad depuradora en el procedimiento del juicio, a fin de obtener la revocación o modificación de una resolución dictada por el magistrado instructor, de una sala regional del Tribunal Fiscal de la Federación, a través del recurso de reclamación.

Por otra parte, los recursos establecidos por el CFF en la segunda instancia del juicio contencioso-administrativo, son medios de oposición a la sentencia dictada, y tienen por objeto el confirmar, modificar o revocar a través de una revisión que la sala superior efectúa de la resolución dictada por el *a quo*, con plena jurisdicción y a manera de una apelación. Estos recursos son los de revisión y queja.

V. BIBLIOGRAFIA: ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M., *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977; BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*; 10a. ed., México, Porrúa, 1981; BUCHANAN M., James, *Hacienda pública*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1968; DIEZ, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*; 2a. ed., Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1980, 2 vols.; GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho financiero*; 3a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1978; t. I; GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*; 10a. ed., México, Porrúa, 1981; SAINZ DE BUJANDA, Fernando, *Hacienda y derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962.

Fernando LANZ CARDENAS

**Recursos internos.** I. La regla del previo agotamiento de los recursos internos es una regla consuetudinaria de derecho internacional, en virtud de la cual un Estado no puede ejercer en contra de otro Estado su derecho de protección diplomática en favor de su nacionalidad, sino bajo la condición de que este último haya puesto en marcha, y sin ningún éxito, todos los medios de reparación o corrección que le eran ofrecidos por la legislación del Estado en contra del cual la reclamación internacional es presentada.

II. En principio, en toda hipótesis en la que nos encontremos frente a reclamaciones internacionales que tienen por objeto daños causados a personas privadas, la regla del previo agotamiento de los recursos internos deberá encontrar su aplicación.

Esta regla posee una existencia *autónoma* aun y cuando tenga cierta vinculación o puntos de contacto con la institución de la responsabilidad internacional.

La acción internacional de responsabilidad es teóricamente posible desde el momento en que existe un hecho internacionalmente ilícito; pero si de conformidad con el derecho internacional positivo no puede recurrirse inmediatamente a la jurisdicción internacional, es sobre todo por motivos o razones de "oportunidad política".

Si las vías de los recursos disponibles en el derecho interno permiten todavía una posibilidad de reparar el daño, es necesario primeramente el agotamiento de tales recursos, con el fin de que el Estado del nacional extranjero pueda ejercer la protección diplomática; pero la regla del agotamiento de los recursos permanece siempre como una condición de la puesta en juego de la responsabilidad, y no como una regla que pudiese ser condición del nacimiento de dicha responsabilidad.

Esta regla del previo agotamiento de los recursos internos, posee una naturaleza *procesal* y no *substantial* o de fondo, ya que afecta el derecho de acción frente a una jurisdicción internacional, y no afecta en cambio de ninguna manera el objeto mismo de la reclamación.

La sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 21 de marzo de 1959 en el Caso *Interhandel*, debe ser interpretada como una decisión que concibe la regla del agotamiento de los recursos internos, como regla de carácter procesal, en el sentido de que está condicionando el *derecho de acción* frente a una jurisdicción internacional.

La Corte en dicho caso opinó que la excepción de

no-agotamiento interpuesta por los Estados Unidos, debía ser entendida como una excepción dirigida no en contra de la competencia de la Corte, sino interpretada como dirigiéndose en contra de la *admisibilidad* de la demanda planteada por Suiza. (C.I.J., *Recueil* 1959, p. 26 pfo. 2o.)

El requisito procesal del previo agotamiento de los recursos internos es invocado, en la práctica internacional, bajo forma de una excepción preliminar por parte del Estado defensor.

Como toda excepción preliminar debe ser invocada en la primera fase de una instancia, ya que tiende a obtener, por parte del tribunal, que se pronuncie sobre una cuestión previa antes de abordar el examen del fondo de la reclamación.

Si el extranjero pretende haber sido víctima de un daño producto de un hecho ilícito, está en la obligación de utilizar previamente toda la jerarquía de las instancias ofrecidas por el Estado territorial antes de que pueda someterse su demanda ante una jurisdicción internacional.

III. En principio, un Estado no podrá otorgar su apoyo diplomático a una reclamación de su nacional, sino en caso de que previamente haya existido una *decisión definitiva* por parte de la jurisdicción competente del Estado en donde el hecho ilícito perjudicial se hubiere realizado.

La mayoría de los Estados prevén que la decisión del primer tribunal es susceptible de ser modificada por el órgano de casación, que es en general la instancia suprema. Desde el punto de vista del derecho internacional, aquello que parece ser el punto esencial, es el saber si la decisión a la cual da lugar el recurso debe ser interpretada como una decisión definitiva, ya que es en ese instante en que podrá afirmarse que el agotamiento de los recursos internos ha sido "*efectivo*". (Caso de la Compañía de Electricidad de Sofía y de Bulgaria, C.P.J.I., *Arrêts. . .*, Série A/B, No. 77, pp. 64 y ss.)

Independientemente del hecho de que la aplicación de la regla supone, por hipótesis, la existencia misma de un sistema jurisdiccional al interior del Estado, la doctrina y la jurisprudencia hablan de la excepción a la aplicación del previo agotamiento de los recursos, cuando, incluso existiendo recursos, son a pesar de ello *ineficaces*.

Es justamente esta cuestión de la efectividad del recurso lo que va a hacer en extremo difícil la tarea

del juez internacional, cuando tenga que pronunciarse sobre la excepción del no agotamiento de los recursos.

Desde el momento que el derecho internacional no puede brindarnos una noción que sea válida *a priori* de aquello que deba considerarse como un recurso eficaz, el juez internacional deberá decidir esta cuestión solamente en función de cada caso en particular, tomando en consideración las particularidades mismas de la reclamación y de la organización judicial del país de que se trate. (Caso Ambatielos, arbitraje del 6-III-1956 *Reports of International Awards*, vol. II, pp. 120 y ss.)

El jurista Verzijl, ha sostenido que el término inglés "*local redress*" es mucho más amplio y más conforme a la práctica, ya que indica claramente que el extranjero perjudicado no debe solamente utilizar las vías de los recursos, sino que en el curso de una misma instancia debe utilizar también los *medios de procedimiento esenciales* apropiados para la reparación de los agravios.

IV. BIBLIOGRAFIA: AMERASINGHE, C.F., *State Responsibility for Injuries to Aliens*, Oxford, Clarendon Press, 1967; CHAPPEZ, Jean, *La règle de l'épuisement des voies de recours internes*, Paris, A. Pedone, 1972; GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, "El problema del previo agotamiento de los recursos internos en derecho internacional", *Anuario Jurídico*, México, V, 1978; HAESLER, Thomas, *The Exhaustion of Local Remedies in the Case Law of International Courts and Tribunals*, Leyden, Sijthoff, 1968.

Alonso GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO

**Recusación.** I. (Del verbo latino *recusare* que significa rehusar o rechazar.) Se trata de una institución ligada a la independencia de los jueces respecto al problema planteado y a las partes litigantes. Cuando el juez tiene interés tanto en el negocio, como vínculos con cualquiera de las partes litigantes, debe de dejar de conocer de la controversia porque el interés, los vínculos familiares o religiosos, la amistad y la enemistad, o la dependencia económica impiden a cualquier ser humano ser imparcial en sus juicios, y como la parcialidad trae como consecuencia la injusticia, se trata de evitar que una persona parcial administre justicia en un caso concreto.

Es el deber de los jueces a sostenerse del conocimiento de un negocio en el cual se presenta alguna de las causas que la ley considera presuntivas de parcialidad.

Sin embargo, cuando el juez que tiene una causa para excusarse no lo hace, las leyes procesales conceden a las partes el medio legal para pedir al juez, que estiman parcial, deje de conocer del negocio y remita los autos a quien la legislación considere competente subjetivamente para conocer de ese negocio.

Por extensión, la recusación se aplica también a los secretarios, a los árbitros y a los peritos nombrados por el juez.

II. Procesalmente existen dos formas de hacer valer la recusación: La recusación con causa y la recusación sin causa. La legislación española antigua admitía la recusación sin causa, lo que significaba que no era necesario alegar un motivo determinado ni demostrar su existencia y esto, según Vicente y Caravantes, era para evitar que se abriera una discusión que pudiera afectar a la dignidad de la magistratura.

La opinión en contrario del Conde de la Cañada prevaleció para que la Ley Procesal Española de 1855 sólo admitiera las recusaciones con causa tanto de los magistrados superiores como de los jueces, siendo el argumento que funda esta determinación el siguiente: "Los jueces son acreedores de justicia, por una presunción poderosa a que se consideren con la integridad y justificación necesaria para llenar las obligaciones de su oficio y por estos respectos deben ser tratados con honor en las palabras y en los hechos. Quien recusa al juez duda de su integridad y empieza desde aquí la injuria pues le considera fácil a desviarse del camino recto de la integridad y la justicia. . . Quien recusa sin expresar la causa, envuelve todas las que puede haber y deja al arbitrio del público que conciba contra la opinión del juez recusado la que sea más perniciosa y esto aumenta la injuria y se le priva de su natural defensa."

III. La recusación sin causa se ha conservado en la legislación mexicana tanto en la legislación procesal mercantil como en la legislación procesal civil del Distrito Federal limitada ésta al momento de contestar la demanda. La recusación sin causa en el CCo. se admite por una sola vez para cada parte, para cada magistrado, juez o secretario, por una sola vez (en próxima reforma desaparecerá de ambas legislaciones).

IV. Desde el punto de vista procesal, debe consultarse la legislación positiva para determinar la legitimación para hacer valer la recusación por las partes, cuando éstas actúan en forma individual y cuando en un negocio intervengan varias personas a través de representante común o en forma aislada, así como las

reglas que deben seguirse en los juicios universales. En forma casuística las legislaciones positivas prohíben la recusación cuando se trata de determinados actos procesales, limitan el tiempo en el cual puede hacerse valer y la forma en que debe interponerse así como los requisitos para su admisión y su trámite.

V. Un efecto característico de la recusación con causa es la suspensión de la jurisdicción del magistrado o juez recusados y la suspensión de las funciones del secretario hasta que el órgano jurisdiccional competente resuelva sobre la procedencia o improcedencia en la recusación. Normalmente el mismo tribunal del que forma parte el magistrado recusado se integra para resolver el problema, con otro miembro del tribunal que suple al recusado. La recusación de los jueces la tramitan y resuelven las salas del tribunal superior al que están adscritos y las recusaciones de los secretarios, los jueces o salas con quienes actúan.

VI. La recusación sin causa origina de inmediato la suspensión de la jurisdicción, siempre que sea procedente. Cuando se declara procedente la recusación termina la jurisdicción del magistrado o juez para conocer de ese negocio, y la intervención del secretario; debiéndose aplicar las normas de la ley orgánica respectiva que establecen la sustitución de las personas impedidas para conocer de un determinado negocio.

Si se declara improcedente la causa de recusación el magistrado recusado seguirá en el conocimiento del negocio, y se aplicarán las sanciones que se establecen para quienes promueven una recusación con causa y no la demuestran.

VII. Como los árbitros realizan funciones que entrañan el conocimiento y resolución de los negocios sobre los cuales emiten un laudo que debe ser también justo, se aplica la legislación positiva para determinar la procedencia, trámite y resolución de la recusación, que siempre debe ser con causa.

VIII. La recusación de los secretarios se justifica por la íntima relación que tienen con los magistrados y jueces con quienes actúan, siendo determinante su intervención en un negocio concreto.

IX. Aun cuando los jueces no están vinculados a los dictámenes de los peritos designados por ellos en sustitución de las partes (cuando éstas no hacen el nombramiento en el tiempo y forma prescritos en la legislación positiva), ni al dictamen de los peritos terceros en discordia, sin embargo, se ha considerado equitativo para las partes concederles el derecho de recusar con causa a los peritos designados por el juez,

cuando exista algún impedimento. Los impedimentos son similares a los que la ley establece para los jueces.

X. BIBLIOGRAFIA: BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*; 10a. ed., México, Porrúa, 1981; GOMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*; 2a. ed., México, UNAM, 1981; PINA, Rafael de y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Instituciones de derecho procesal civil*; 7a. ed., México, Porrúa, 1966; SODI, Demetrio, *La nueva ley procesal*, México, s.e., 1933, t. I; VICENTE Y CARAVANTES, José de, *Tratado histórico, crítico y filosófico de los procedimientos judiciales en materia civil*, Madrid, Imprenta de Gaspar y Roig Editores, 1856, t. I.

José BECERRA BAUTISTA

Réditos, v. INTERES.

**Reenvío. I. (De reenviar.)** La gran mayoría de los sistemas jurídicos nacionales contienen reglas de conflicto bilaterales que permiten la determinación del derecho aplicable a un conflicto de leyes. Sin embargo, los puntos de vinculación de dichas reglas son diversos, lo que tiene como consecuencia la existencia de dos tipos de conflictos; por una parte, los conflictos positivos que son aquellos en los cuales la regla de conflicto de cada sistema jurídico da competencia a las normas sustantivas del mismo sistema jurídico, y por otra parte los conflictos negativos, en los cuales, al contrario, la regla de conflicto de cada sistema da competencia al otro sistema jurídico en presencia. La técnica del reenvío permite resolver los conflictos negativos, y plantea entonces el problema de la aplicación por los jueces de las reglas de conflicto contenidas en el sistema jurídico extranjero designado como aplicable por las reglas de conflicto del foro. En efecto, cuando la regla de conflicto extranjera es similar a la regla de conflicto del foro, o lleva a la misma vinculación dando competencia a las normas sustantivas de su propio sistema jurídico o el juez no considera la regla de conflicto extranjera, el juez aplica el derecho sustantivo extranjero cada vez que la aplicación de dicho derecho no sea contraria al orden público del foro, que no exista fraude a la ley, y que los requisitos del foro para la aplicación del derecho extranjero hayan sido cumplidos. El problema del reenvío se presenta cada vez que la regla de conflicto extranjera no da competencia a las normas sustantivas de su propio sistema.

Dos casos diferentes pueden ocurrir: o la regla de conflicto extranjera da competencia al derecho del

foro, o dicha regla remite al sistema de un tercer país. Estas son respectivamente las hipótesis del reenvío de primer grado o reenvío simple y del reenvío de segundo grado.

En caso de reenvío simple, el juez cuya regla de conflicto designa el derecho extranjero, si la regla de conflicto contenida en el sistema extranjero remite al sistema del foro, aplicará su derecho sustantivo para resolver el fondo del litigio.

En caso de reenvío de segundo grado, es decir, cuando la regla de conflicto extranjera remite a un tercer sistema jurídico y este último da competencia a sus normas sustantivas, el juez aplicará el derecho sustantivo del tercer sistema.

II. Historia. El reenvío es una técnica que fue elaborada por los jueces franceses en el famoso caso *Forgo* en 1878. En dicho caso, la regla de conflicto francesa designaba como aplicable el derecho de Bavaria; sin embargo, este último remitía a su vez al derecho francés. Por lo tanto, los jueces de la Corte de Casación francesa decidieron que para evitar “este partido de tenis internacional” el derecho aplicable para dar solución al litigio debía ser el derecho francés por reenvío de la regla de conflicto extranjera.

III. Fundamento. Desde el caso *Forgo* hasta la fecha, la doctrina ha sido compartida en favor y en contra del reenvío. Sin embargo, en su gran mayoría los autores aceptan la teoría del reenvío y lo han tratado de justificar. El profesor Batiffol fundamenta en forma relevante el reenvío. Según este autor el reenvío se debe a la necesidad de coordinación de las reglas de conflicto. En efecto, la regla de conflicto del foro designa un sistema jurídico extranjero; pero la regla de conflicto extranjera se debe coordinar con la del foro puesto que fue designada por esta última.

El reenvío, no constituye entonces una delegación de competencia legislativa por parte del sistema jurídico extranjero; tampoco es una aplicación injustificada de la *lex fori*; es el resultado de la coordinación de ambos sistemas jurídicos (*lex fori* y derecho extranjero), ya que la regla de conflicto del juez remite a un derecho extranjero; pero la regla de conflicto extranjero remite a su vez al derecho del foro. La coordinación de los dos sistemas jurídicos es necesaria, puesto que en su ausencia el juez aplicaría un derecho extranjero violando las disposiciones conflictuales del mismo derecho extranjero.

IV. Campo de aplicación. El reenvío es aceptado por la mayoría de los países; con excepción de Holan-

da, Italia, Portugal, Grecia y algunos estados de la Unión Americana.

Sin embargo, algunas materias quedan excluidas de la técnica del reenvío. Tal es el caso en materia de contratos, donde "la ley de autonomía" o ley designada por las partes como aplicable al contrato no permite el reenvío, ya que las partes determinaron como aplicable al contrato un derecho sustantivo y no todo un sistema jurídico incluyendo las reglas de conflicto.

De la misma forma, la regla "*locus regit actum*" aplicable a la forma de los actos queda excluida del campo de aplicación del reenvío.

En forma general, todas las reglas de conflicto que contienen puntos de vinculación alternativos no permiten el reenvío.

V. En México, el único texto legislativo que menciona el reenvío es el a. 5 de la LNCM, el cual lo acepta en primer grado.

v. CONFLICTO DE LEYES, FRAUDE A LA LEY, ORDEN PUBLICO INTERNACIONAL, PUNTOS DE VINCULACION, REGLAS DE CONFLICTO.

VI. BIBLIOGRAFIA: ARELLANO GARCIA, Carlos, *Derecho internacional privado*; 4a. ed., México, Porrúa, 1980; BATIFFOL, Henri y LAGARDE, Paul, *Droit international privé*; 6a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974, vol. I; FRANCESKAKIS, Ph., *La théorie du renvoi et les conflits de systemes en droit international privé*, París, Sirey, 1958; LOUSSOARN, Yvon y BOUREL, Pierre, *Droit international privé*, París, Dalloz, 1978; MAYER, Pierre, *Droit international privé*, París, Editions Montchrestein, 1977; PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Derecho internacional privado*, México, Harla, 1980.

Patrick STAELENS GUILLOT

**Referéndum.** I. (Del latín *referendum*, de *referre*: referir.) Institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

Es una manifestación de la democracia constitucional, en la cual, mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso del poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del referéndum y el plebiscito.

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de de-

cisión, inclinándose la doctrina por considerarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes formulan la ley, pero *ad referendum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

Tiene un parentesco histórico con el plebiscito, con el cual muchas veces se confunde. La diferencia esencial consiste en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta a cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno.

II. *Referéndum constitucional y legislativo.* Cuando el electorado participa en la función constituyente se da el referéndum constitucional, el que puede tener dos manifestaciones: A) decisión sobre la futura forma de Estado, lo que ocurrió en Italia el 2 de julio de 1946, en Bulgaria el 8 de septiembre de 1946, actos en los cuales se decidió sobre la monarquía o la república. B) Decisión sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente. El primer documento constitucional sometido a la aprobación del cuerpo electoral fue la Constitución francesa del 4 de junio de 1793, lo que se hizo con fundamento en la concepción rousseoniana de la aceptación del contrato social consensualmente. Mecanismo que también fue utilizado por Napoleón para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804.

En el siglo XIX la popularidad del referéndum decreció, seguramente por su desprestigio al ser usado por fuerzas dictatoriales, con excepción de Suiza donde su crédito es permanente, y donde fue utilizado para aprobar la Constitución de 1848 y su revisión completa de 1874. De nuevo, después de la Primera Guerra Mundial, es adoptado en varios países, entre ellos dos latinoamericanos: Chile en 1925, y Uruguay en 1942 y 1952. Francia, después de la Segunda Guerra Mundial, abandona su resistencia a la institución y recurre tres veces al referéndum constitucional: para rechazar el proyecto, el 2 de junio de 1946; para confirmar el segundo proyecto, el 27 de octubre de 1946, y para legitimar la Constitución del general De Gaulle, el 28 de septiembre de 1958, que no fue aprobada por asamblea. A pesar de su intrínseco carácter democrático, el referéndum goza de crédito en gobiernos

conservadores y dictatoriales, porque el procedimiento es fácilmente distorsionable a través de propaganda y manipulación electoral.

En las constituciones occidentales de data relativamente reciente, la institución ha sido adoptada con limitaciones: en las francesas de 1946 y 1958 (a. 90) cuando un proyecto de reforma no ha sido aprobado en su segunda lectura por la Asamblea Nacional, por mayoría de los dos tercios o por la de tres quintos en cada una de las cámaras, o cuando, tratándose de una revisión constitucional referente a la existencia del Consejo de la República, ésta no haya dado su conformidad. En Italia se adopta el referéndum en el a. 138 de la Constitución, cuando las reformas no hayan sido aprobadas en segunda lectura por los dos tercios de cada cámara, y también para transformaciones territoriales y en el ámbito regional (a. 123). En la Constitución española de 1978 (a. 167.3), se indica que aprobada la reforma constitucional por las Cortes, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras y cuando se propusiere la revisión total de la Constitución, o una parcial que afecte al tít. preliminar; al c. II. sección 1a. del tít. 1o. o al tít. II; aprobada la reforma por las Cortes, será sometida a referéndum para su ratificación.

El referéndum legislativo tiene también en Suiza su ejemplo mejor. Las leyes aprobadas por el parlamento son sometidas a una votación popular, y además se pueden presentar proyectos de ley por iniciativa del electorado, procedimiento que se utiliza con frecuencia y constituye un buen ejemplo de gobierno semidirecto con una integración del electorado en la toma de decisiones.

III. *Clasificación.* Por sus efectos puede ser: constitutivo, modificativo o abrogativo; por su naturaleza jurídica puede ser: obligatorio o facultativo; por su origen puede ser: popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal y regional. Especial mención merecen el referéndum consultivo y el arbitral: el primero consiste en un llamamiento popular para obtener opinión sobre una determinada decisión a tomarse posteriormente; el segundo es propiamente político, con el objeto de resolver conflictos surgidos entre órganos del Estado para restablecer el equilibrio constitucional, que tuvo un amplio desarrollo en la Constitución de Weimar.

IV. *El referéndum en México.* La institución no se

inserta en nuestra tradición constitucional. Su inclusión es de reciente data. En el marco de la "reforma política" de 6 de diciembre de 1976, la fr. VI del a. 73 C. fue adicionada con un pfo. previsto en la base 2a. que establece que: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale", con lo que se otorgaron a los ciudadanos del Distrito Federal estos mecanismos democráticos del gobierno semidirecto. La reglamentación de estas instituciones ha sido incompleta, lo que ha producido inoperatividad. Parcialmente se han reglamentado en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, aa. 52-59, y se indica que la iniciativa del referéndum corresponde al presidente de la República o a las cámaras del Congreso de la Unión, y que no abarcará las leyes hacendarias y fiscales, lo que constituye una importante limitación.

v. DISTRITO FEDERAL, INICIATIVA POPULAR.

V. BIBLIOGRAFIA: AGUIAR DE LUQUE, Luis, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1977; LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*; trad. de Alfredo Gallego Anabitar, Barcelona, Ariel, 1957; URIBE VARGAS, Diego, *El referéndum: ensayo sobre la democracia semidirecta*, Bogotá, Themis, 1967; XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, Barcelona, Bosh, 1957.

Jorge Mario GARCIA LAGUARDIA

Reforma, v. LEYES DE REFORMA.

Reforma agraria. I. Estamos ante una expresión que es susceptible de ser entendida bajo múltiples acepciones o significados. Para el derecho agrario, la "reforma agraria" es el conjunto de principios y disposiciones contenidas en la C y demás leyes reglamentarias, relativas tanto a la concepción misma del derecho de propiedad, por lo que afecte a la propiedad rural, cuanto a las diversas clases de procedimientos del reparto de tierras, bosques y aguas.

Por así exigirlo el propósito revolucionario, que hace suyo el Constituyente de 1916-1917, como sabemos, se consagra el principio fundamental de la propiedad originaria de la nación sobre todas las tierras y aguas del territorio patrio, así como el relativo al establecimiento de las varias modalidades de la propiedad en México, propiedad privada, sujeta a las limitaciones que dicte el interés público y social; la propiedad social y la propiedad pública y sus respectivas características.

De este fundamental principio de la propiedad originaria se desprendió el mandato forzoso para el gobierno federal de restituir, dotar o ampliar las tierras, bosques y aguas a favor de condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás comunidades agrarias, suficientes para satisfacer sus necesidades presentes y futuras y de acuerdo a los planteamientos revolucionarios sobre este particular.

Precisamente, como consecuencia de estos planteamientos revolucionarios es por lo que se resolvió ponerle un término fijo a la extensión de la pequeña propiedad privada y se emprendió la acción de afectación de los latifundios, que serían todos aquellos predios que fueran superiores a los términos previstos para la pequeña propiedad. Y así es como el a. 27 constitucional vino a precisar, con toda claridad, cada uno de los puntos relativos al reparto de tierras, puntos posteriormente reglamentados en sendas y sucesivas leyes, llamadas por ello de la reforma agraria.

II. El mencionado a. 27 constitucional ha recibido diversas reformas; de igual modo a como se han venido reformando las mismas leyes ordinarias en materia agraria. Sin embargo, puede afirmarse que los principios fundamentales que norman a esta reforma agraria no han cambiado hasta la fecha. Con todo, también puede afirmarse que dicha reforma agraria ni se ha consumado a la fecha; ni se han logrado los frutos previsibles y deseados por el constituyente revolucionario; ni mucho menos se ha satisfecho la sed de tierras y de justicia de los campesinos. La reforma agraria es un verdadero fracaso.

El enunciado de la propiedad originaria de la nación es clarísimo. Sin embargo, muy pocos estudiosos han querido ver en él lo que realmente dice: un auténtico enunciado de propiedad a favor de la nación, como reconoce Tena Ramírez en su libro *Derecho constitucional mexicano*. La inmensa mayoría de autores constitucionalistas, administrativistas y todos los civilistas, piensan que este enunciado quiere decir dominio eminente, dominio inmanente o soberanía. Pero lo peor de todo fue que el gobierno, representante, para efectos del reparto de tierras, de la nación, nunca ha entendido que tal principio de la propiedad originaria obedecía al deseo del Constituyente de darle las máximas facultades a fin de que se pudiera llevar a buen término dicho reparto agrario. En tal sentido, las resoluciones del gobierno en materia agraria tenían que ser simplemente inobjectables e inatacables, siempre y cuando se atuvieran al tenor del referido a. 27 consti-

tucional. De esta suerte, la reforma agraria se habría llevado pronta y eficazmente a la práctica. No ocurrió así.

Las acciones restitutorias, p.e., jamás prosperaron del todo, porque la justicia federal, a donde llegaron estos asuntos por interposición del juicio de amparo, entendió que los sujetos que solicitaban dichas restituciones debían presentar sus respectivos títulos. Es decir, no fue suficiente el título de ser la nación, a partir de 1917, la propietaria originaria de todas las tierras, ni bastó la resolución que el gobierno dictaba en nombre de tan elevado principio. Se enervaron estas acciones restitutorias, por ello los condueñazgos, las rancherías, los pueblos, las congregaciones, las tribus y demás comunidades agrarias, que fueron despojadas de sus terrenos como consecuencia de leyes expresamente declaradas nulas por el constituyente, jamás han visto integrado su patrimonio tradicional.

Fracasado el intento de las restituciones, el gobierno pensó entonces en los repartos individualizados, es decir, en la política de la formación de ejidos, con cargo a los latifundios, y más frecuentemente con cargo a las tierras nacionales. Pues bien, conforme a lo que comúnmente suele admitirse, se han formado en la actualidad aproximadamente treinta mil núcleos de ejidatarios y comuneros, por citar la cifra que trae el *Diccionario de derecho agrario mexicano* de Luna Arroyo (p. 714), con una población beneficiada de aproximadamente tres millones, quienes estarían en posesión de cerca de noventa y cinco millones de hectáreas, o del 48% del total de la superficie del país. Datos verdaderamente grotescos, porque no significan nada: esto es, no significa que la producción del campo haya mejorado debido a esta ordenación del campesinado y de las tierras en explotación; tampoco significa que estén afectadas todas las tierras afectables o latifundios existentes, pues el propio y reciente Plan Nacional de Desarrollo admite expresamente la pervivencia de dichos latifundios; mucho menos significa que se haya hecho justicia con los campesinos, aunque a simple vista ya resulta increíble el hecho de que poco más de tres millones de campesinos disfruten del 48% de la superficie del país, mientras que el restante 52% deba repartirse entre cerca de setenta millones de mexicanos, campesinos o no. Por aquí también se ha fracasado, como viene a reconocerse en el referido Plan Nacional de Desarrollo.

En suma, los tiempos han cambiado. Y esto hace que la "reforma agraria" no deba ya concebirse siquie-

ra como se pensó en 1917 y como ha venido realizándose. La meta de la reforma, no era otra sino la de la justicia social o la distribución equitativa de la riqueza pública. Ahora bien, en aquel lejano 1917 la riqueza pública se cifraba fundamentalmente sobre la propiedad rural, de aquí el propósito inicial de afectar a esta clase de riqueza, como medio para lograr la justicia social entre el campesinado. Hoy día, por el contrario, la riqueza pública se muestra y se concentra en otras varias ramas, como en la industria, el comercio, el capital financiero. Por ello, para alcanzar el mismo propósito de justicia social, que ahora es imperativo no sólo respecto de los campesinos sino también de los obreros y clases populares en general, deberá afectarse por igual al capital, cualquiera que sea. Por tanto, la "reforma agraria", deberá replantearse a fondo y deberán modificarse o adecuarse sus dispositivos jurídicos conforme con la necesidad de afectar estas otras manifestaciones de la riqueza del país.

III. En este replanteamiento necesario que recomendamos, por supuesto que deben mantenerse los principios fundamentales: el principio de la propiedad originaria de la nación no debe alterarse, pero sí debe reconocerse y aplicarse como tal; debe finiquitarse el latifundio, así como debe evitarse caer en el minifundismo; debe revitalizarse al ejido.

IV. BIBLIOGRAFIA: MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El problema agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria*; 16a. ed., México, Porrúa, 1980.

José BARRAGAN BARRAGAN

**Reforma constitucional.** I. La Constitución mexicana es de carácter rígido porque existen un órgano y un procedimiento especiales para la reforma de un precepto constitucional. Después de haberse ensayado otros sistemas, a partir de la ley fundamental de 1857 se implantó el norteamericano.

El actual a. 135 establece: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

El a. 135 fija la regla general para las reformas constitucionales. Crea un órgano especial que parte de la doctrina ha denominado Poder Revisor y que se integra por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales, órgano especial que se encuentra situado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos. Está situado por abajo del Poder Constituyente, pero tiene una jerarquía superior a los constituidos a los cuales puede alterar. Por ello el presidente de la República no puede vetar la obra del Poder Revisor, por ser un órgano de mayor jerarquía que él.

II. El procedimiento es más difícil que el que se sigue para la alteración de una norma ordinaria, ya que en el Congreso Federal se exige un quórum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, cuando la regla general es que sea sólo de más de la mitad, amén de que después el proyecto tendrá que ser sometido a la consideración de las legislaturas locales.

La regla general establecida en el a. 135 C sufre una mayor rigidez cuando se intenta formar una entidad federativa dentro de los límites de las ya existentes, y las legislaturas de la entidad o entidades afectadas no han dado su consentimiento. En este caso se aplican los principios del a. 135 C, pero la ratificación de las legislaturas locales deberá ser efectuada por las dos terceras partes del total de ellas.

Y la C reviste carácter flexible en un solo caso: cuando el Congreso Federal admite nuevos estados a la Unión, ya que entonces se reforma el a. 43 C con el mismo procedimiento que se sigue para la norma ordinaria.

III. Obvio es que una Constitución tiene que irse adecuando a la cambiante realidad, y esta adecuación puede realizarse principalmente a través de tres métodos: la costumbre, la interpretación judicial y la reforma. En cada país se presentan estos métodos, sólo que de acuerdo con el contexto constitucional general prevalece uno de ellos. Bien sabido es que, p.e., en los Estados Unidos de Norteamérica ha sido el de la interpretación judicial; en México, el de la reforma. A partir de 1917, mejor dicho, de 1921, cuando se realizó la primera, nuestra C ha sufrido más de 310 modificaciones. En otras palabras, reformar la C no ha sido difícil, y no lo ha sido porque la gran mayoría de las reformas han sido presentadas por el presidente de la República. Este, a partir de 1929, es el jefe real del partido predominante, que cuenta con abrumadora mayoría en los órganos legislativos del país. Es decir, en la realidad la C ha mostrado que es flexible, y se le

reforma —afirma Diego Valadés— porque se cree en ella —esto sería un factor positivo—; porque se piensa que la respetan y la cumplen no sólo los destinatarios del poder, sino también los detentadores; porque se cree que al agotarse casuísticamente las posibles incidencias de la vida del Estado, se logra la garantía de que esa vida correrá por los cauces constitucionales.

IV. Cuestiones relacionadas con las reformas constitucionales se han presentado en diversos aspectos; citemos algunos ejemplos: en 1926 el presidente de la República envió al Poder Revisor un proyecto para incluir en la C las proposiciones de la primera convención fiscal, pero este proyecto nunca dejó de ser tal; en 1940 el presidente de la República envió un proyecto con el objeto de federalizar algunas materias impositivas, y la Cámara de Diputados lo adicionó considerablemente; en 1937 todo el procedimiento de reforma constitucional se efectuó con la finalidad de otorgarle el voto activo y pasivo a la mujer, pero nunca se llevó a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas locales y en consecuencia no se hizo la declaratoria respectiva ni, mucho menos, la reforma constitucional.

V. La doctrina mexicana se encuentra dividida respecto a si el poder revisor de la Constitución tiene límites o no. Algunos opinan que no tiene ningún límite, mientras otros afirman que hay ciertos principios que no pueden ser suprimidos; entre éstos, el sistema federal y la división de poderes. En la realidad mexicana, el Poder Revisor no ha respetado ningún límite, como se demostró en 1928, cuando suprimió la existencia del municipio libre en el Distrito Federal.

#### v. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

VI. BIBLIOGRAFIA: CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980; CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982; LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*; 5a. ed., México, Norgis Editores, 1959; TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 18a. ed., México, Porrúa, 1981; VALADES, Diego, "La Constitución reformada", *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*; 2a. ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, t. XII.

Jorge CARPIZO

**Reforma política.** I. El 6 de diciembre de 1977, se publicó en el *DO* el decreto que modificó 17 aa. de la C, con alteraciones que en su conjunto se les denominó "Reforma Política". Esta reforma fue importante

porque persiguió fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, y el fortalecimiento del poder legislativo. En una palabra, se intentó que el sistema político mexicano pudiera seguir operando y no fuera a ser desbordado por no poderle ya dar cauce a los problemas del país.

El sistema político mexicano ha sido pragmático y ha respondido con medidas concretas a las crisis que se le han presentado. Así, ante el conflicto obrero-ferrocarrilero de 1958-1959 diseñó el desarrollo estabilizador que duró casi diez años; ante el movimiento estudiantil de 1968 diseñó una estrategia populista, basada en un exagerado gasto público, y ante la crisis económico-política de 1976, estructuró un proceso democratizador al que él mismo dio el nombre de "Reforma Política".

En esta forma, la situación económica, política y social por la cual el país había venido transitando, y que hizo crisis en 1976, fue la causa inmediata de la "Reforma Política".

II. De 1917 a 1977, se han realizado una serie de reformas constitucionales, con el propósito de democratizar el sistema político y de ampliar los participantes de dicho sistema. Desde luego, reformas a leyes secundarias también han perseguido ese propósito; pero el mismo es más claro a nivel constitucional.

Las principales modificaciones a nuestra C hechas con la finalidad apuntada, y que sirven por tanto de antecedentes de la reforma de 1977, son:

a) En 1953, se otorgó el voto activo y pasivo a la mujer. Desde 1937, las cámaras federales y la mayoría de las legislaturas locales habían aprobado dicho principio, pero nunca se llevó a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas locales y en consecuencia no se hizo la declaratoria respectiva ni, mucho menos, la reforma constitucional. En la iniciativa presidencial de 1952, se adujeron las siguientes y principales razones para otorgarle el voto a la mujer: que ella había logrado obtener una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre y que por tanto estaba capacitada para tener una eficaz y activa participación en los destinos del país, y que su intervención en las elecciones municipales había resultado benéfica. En el dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados se agregó otra importante razón: no era posible excluir del voto al 54% de la población.

b) En 1963, se creó el sistema de diputados de par-

tido, cuya base se encuentra en el pensamiento contenido en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial:

“En síntesis: tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir. . . Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos diputados de partido.”

Así, dicha iniciativa respondió a la situación de que el régimen representativo en México se había convertido únicamente en régimen de un partido y no de varios, como se supone que debe acontecer en las democracias occidentales, ya que sabemos que la base de la representación es diferente en los países socialistas que tienen un solo partido político y en naciones como Tanzania y Malawi donde se presenta idéntica situación.

Sin embargo, el sistema mexicano presupone el intercambio de opiniones en el Congreso, la lucha de pensamientos y la existencia de debates parlamentarios, actuaciones que son cotidianas en la Europa Occidental; pero en México, donde un solo partido monopolizaba las curules, y la abrumadora mayoría de los diputados pertenecía a ese solo partido, la misión del cuerpo legislador se desvirtuaba; no existían debates, y cualquier proyecto del gobierno era, y es todavía, aprobado con gran facilidad.

El sistema de diputados de partido tuvo las siguientes bases:

i) El sistema representativo clásico subsistió.

ii) Además de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito, se crearon los diputados de partido: los partidos que alcanzaran el 2.5% de la votación total, tenían derecho a una representación de cinco diputados por partido, y por cada 0.5% adicional que lograran en la votación tenían derecho a un diputado más, pero teniendo como límite veinte de ellos. Los partidos que alcanzaban veinte curules por la votación individual mayoritaria, no tenían derecho a diputados de partido.

iii) Los diputados de partido se debían nombrar por riguroso orden mayoritario, según el porcentaje

de votos que lograran en relación con los otros candidatos del mismo partido.

iv) Sólo tenían derecho a diputados de partido los partidos que estaban registrados conforme a la ley, “por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección”.

v) Expresamente el a. en cuestión declaraba que los diputados de partido eran representantes de la nación, y, como tales, gozaban de la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los diputados de mayoría.

En las elecciones de 1967 y 1970, algunos de los partidos de oposición al PRI no alcanzaron el 2.5% de la votación total, que se requería para poder acreditar diputados de partido; pero de todos modos se le reconoció ese derecho. Por ello, años después, el presidente propuso, y dicha propuesta entró en vigor en febrero de 1972, que el 2.5% se redujera al 1.5% de la votación total y se aumentara de 20 a 25 el número máximo de diputados que cada partido podía tener a través de este sistema.

c) En 1969 se reformó de nueva cuenta el a. 34 para dar el derecho de voto activo a las personas que hayan cumplido 18 años. La iniciativa presidencial adujo que con ello las nuevas generaciones contribuirían con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva que genera el gobierno representativo; que quienes han cumplido 18 años están obligados a prestar el servicio militar nacional, son sujetos de responsabilidad penal y tienen plena capacidad para el trabajo productivo, por lo que resulta lógica su capacidad electoral; que nuestra evolución constitucional pone de manifiesto la tendencia a ampliar el cuerpo electoral, proscribiéndose una serie de restricciones o limitaciones a la ciudadanía; que las nuevas generaciones están mejor preparadas que sus antecesoras, gracias a un notorio proceso acumulativo de información y experiencia, así como a la existencia de modernos sistemas educativos, al desarrollo editorial y a los medios contemporáneos de difusión, y que es importante que el joven encuentre a tiempo los cauces constitucionales para expresar sus legítimas inquietudes.

d) En 1972 se redujo la edad para poder ser diputado de 25 años cumplidos a 21, y para ser senador, de 35 a 30 años. Desde el Constituyente de 1917, varios diputados pidieron que la edad que se requiriera para ser diputado fuera de 21 años. Mújica, con el ardor y la vehemencia que lo caracterizaron, así lo solicitó; pero a pesar de su intervención, la edad para ser

diputado fue mantenida por el Constituyente en 25 años.

Las razones que encontramos en la iniciativa presidencial para proponer esas reducciones en las edades, son: armonizar los preceptos en cuestión con el a. 34 C, que fue reformado para otorgar la ciudadanía a los 18 años; que en las elecciones de 1970 la juventud votó en gran número, con lo que se demostró el acierto de la reforma al a. 34, ya que la juventud cumplió con la responsabilidad que se le había otorgado; abrir las puertas a la nueva generación para que tenga mayor participación en el ejercicio del poder político; el análisis de las condiciones actuales de la juventud, demuestra que a las edades propuestas, los jóvenes ya intervienen en los sindicatos, asociaciones rurales, grupos culturales y partidos políticos, por lo que a los 21 años ya tienen la experiencia necesaria para ser representantes en el poder legislativo federal.

Se redujo la edad para ser senador sólo a 30 años, como hemos dicho, porque se consideró que para ser senador se debía exigir “una más prolongada práctica política”, ya que el Senado tiene una función equilibradora. Además, el requisito de 30 años para ser senador ya había sido conocido en la historia constitucional de México. La ley fundamental de 1824 exigió 30 años para poder ser senador, misma edad que se requirió cuando el Senado fue restablecido en 1874, siendo presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada.

III. José López Portillo tomó posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 1.º de diciembre de 1976, en plena crisis económica, social y política, y tuvo la sensibilidad suficiente para comprender que el país necesitaba una serie de reformas si se deseaba conservar la estabilidad política mantenida en las últimas décadas. Así, envió el 14 de abril de 1977 una comunicación al secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral para que este organismo, si así lo acordaba, invitara a las asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, a presentar sus ideas en un marco de absoluta libertad, para que se revisaran y se estudiaran los diferentes aspectos de la reforma destinada a vigorizar las instituciones políticas del país.

En dicha comunicación, López Portillo asentó que se trataba de promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que diversas fuerzas, aunque fueran minoritarias, participaran en la realización de la unidad democrática, am-

pliándose las posibilidades de la representación nacional y garantizándose la manifestación plural de las ideas e intereses que existen en el país.

Trece días antes de la comunicación en cuestión, Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación e inspirador y autor de la “Reforma Política”, asistió al segundo informe del gobernador de Guerrero y ahí pronunció un discurso, que recibió el nombre de discurso de Chilpancingo, que fue muy comentado y donde expuso los propósitos de la “Reforma Política”: el empeño: “en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación.”

“La unidad democrática supone que la mayoría prescindida de medios examinados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastrocadores del derecho. . . Rechazamos actitudes que, a título de un modo de pensar, condenan a otros e invocan el derecho a la intolerancia. Cuando no se tolera se incita a no ser tolerado y se abona el campo de la fratricida intolerancia absoluta, de todos contra todos.”

IV. Los principales aspectos de la “Reforma Política” son:

- a) Se incorporó el derecho a la información.
- b) Se definió el partido político y se le otorgaron garantías para su funcionamiento.
- c) Se modificó el sistema representativo para configurar un sistema mixto —de distritos uninominales de mayoría y de distritos plurinominales de representación proporcional— con dominante mayoritario.
- d) Se alteró el sistema de calificación de las elecciones de los diputados federales para introducirle un recurso de reclamación ante la SCJ, pero siendo la Cámara de Diputados la que dicte la resolución definitiva. Se amplió el número de integrantes del Colegio Electoral y se garantizó en él la participación de diputados de partidos minoritarios.
- e) Se introdujeron procedimientos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal: el referéndum y la iniciativa popular.
- f) Se realizaron cambios respecto al presupuesto de egresos y la cuenta pública con el objeto de que el po-

der legislativo pueda cumplir mejor sus funciones en lo relativo a estos dos importantes actos jurídicos.

g) Se suprimió una materia a la función de investigación de la SCJ: la investigación de algún delito castigado por ley federal, y con la investigación de la violación al voto público se creó un nuevo pfo.

h) Se declaró la inviolabilidad del recinto congressional.

i) Se determinó que la Ley Orgánica del Congreso de la Unión no puede ser vetada por el presidente de la República.

j) Se otorgó al Senado la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el presidente de la República, y

k) Se concedió al poder legislativo la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

V. BIBLIOGRAFIA: CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980; LOPEZ MORENO, Javier, *La reforma política en México*, México, Ediciones del Centro de Documentación Política, A.C., 1979; PATIÑO CAMARENA, Javier, *Análisis de la reforma política*, México, UNAM 1980; RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio, *La Reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, 1979; TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 19a. ed., México, Porrúa, 1983.

Jorge CARPIZO

**Refrendo ministerial.** I. (Refrendo. Del latín *referendum*: refrendación.) El a. 92 C construye la institución denominada refrendo, y a la letra dice: "Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

II. El refrendo, en cuanto formalidad de cancillería, tiene su origen en las antiguas monarquías asiáticas y lo que persiguió fue autenticar el sello del monarca y que la decisión no fuera una expresión arbitraria de poder personal.

Más cercanos en el tiempo, los antecedentes de nuestro refrendo con la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 y la española de 1812. En estas constituciones los ministros no podían ser miembros del Poder Legislativo, lo que ya implicaba un distanciamiento con el sistema parlamentario. Además, la

Constitución francesa asentó que el rey gobierna con sus ministros, es decir, no gobierna solo, y es únicamente el rey quien los nombra y quien los puede sustituir, dependiendo los ministros por tanto sólo de él.

III. El refrendo pasó al derecho constitucional mexicano y no tenemos mayores antecedentes de lo que se persiguió con su establecimiento, en el a. 17 del Acta Constitutiva de 1824, no hubo mayor debate sobre él. Fue José María Luis Mora quien solicitó que el refrendo quedara en el Acta, ya que el a. del proyecto de Acta que lo consagraba había sido suspendido y éste era una figura jurídica importante: "porque es una salvaguardia de las leyes y una traba al poder ejecutivo al no poder éste expedir órdenes o decretos sin la firma del Secretario respectivo." Zavala, Cañedo y Bustamante apoyaron a Mora. En los debates de la Constitución de 1824, tampoco se suscitó mayor discusión al respecto.

IV. Ahora bien, ¿qué papel juega el refrendo en el sistema constitucional mexicano?

Gabino Fraga ha realizado un serio y bien documentado estudio sobre esta institución. Dice el tratadista citado que a primera vista en un régimen presidencial, el refrendo tiene por misión dar autenticidad a los actos que certifica, y que esta suposición se ve reforzada por dos argumentos: a) que el goce y ejercicio de todas las facultades ejecutivas las posee el presidente, y b) que el presidente puede nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.

Sin embargo, señala la existencia de argumentos en contra del punto asentado en el pfo. anterior: a) que el refrendo viene de la Constitución de Cádiz, donde se quiso limitar el poder del monarca, y que tal idea parece ser la que inspiró al Constituyente de Querétaro; b) que si la función del secretario de Estado fuera exclusivamente certificante, no se encontraría la razón por la cual se excluye a los jefes de departamentos administrativos; c) que la Constitución establece prácticamente la irresponsabilidad del presidente ya que ordena que durante el tiempo de su mandato únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común; por tanto, que la responsabilidad del ejercicio de las facultades del poder ejecutivo recae en los secretarios de Estado. Así, el mencionado funcionario para evitar caer en la responsabilidad de refrendar una ley anticonstitucional, debe negarse a solidarizarse con esa norma.

A las ideas anteriores de Fraga sólo hay que puntualizar que en 1980, también se les otorgó la facul-

tad de refrendo a los jefes de departamento administrativo.

Fraga concluye que: "Las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación, se asemejan a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación material a la voluntad del Presidente es la base de la responsabilidad ministerial. Sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto, puesto que la falta de conformidad de un Secretario no impide al Presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus Secretarios, podrá sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar. . ."

A pesar de la autoridad de Fraga, no estamos de acuerdo con él; pues creemos que la función del refrendo en nuestro régimen presidencialista está muy alejada de aquella que desempeña en el sistema parlamentario, ya que en éste la "voluntad personal del ministro refrendatario" es insustituible, porque en el sistema parlamentario, cuando menos en teoría, la designación y renuncia del gabinete dependen de la mayoría que existe en la cámara baja; en cambio, en el régimen presidencial nuestro, el secretario que se niega a refrendar el acto del presidente, es removido por éste de su puesto sin ningún problema: "por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable, como en el parlamentario; para ello sería menester que el Presidente no hallara a persona alguna que, en funciones de Secretario, se presentara a refrendar el acto. El refrendo, en el sistema presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral. . ."

V. Ignacio Burgoa insiste en que, a través del refrendo, el secretario de Estado es un simple autenticador de la firma del presidente que aparece en los actos en que éste interviene.

VI. En nuestro sistema, la facultad de refrendo de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo está íntimamente ligada con la atribución del presidente de nombrarlos y removerlos libremente. Por tanto, jurídicamente, el refrendo entre nosotros cumple sólo una función formal de carácter certificativo, sin desconocerse que puede adquirir sentido político si un secretario de Estado o jefe de departamento administrativo renuncia por negarse a refrendar, y sus razones son de peso. En este caso el efecto dependerá en mucho de las circunstancias y personalidad política del renunciante, así como del eco que logre en la opinión pública.

VII. No necesitan refrendo, ni deben llevarlo, los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso, porque no son actos propios del presidente y éste, de acuerdo con nuestra Constitución, está obligado a promulgar (publicar) las leyes. Además, por el dominio que el presidente tiene sobre los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, fácil le sería violar su obligación constitucional de promulgar las leyes, con sólo indicarle al secretario, secretarios, jefe o jefes respectivos que no refrenden. La práctica de que los secretarios de Estado y jefes de departamento refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer.

VIII. Por todo lo expuesto, en México, el refrendo es una simple certificación.

IX. BIBLIOGRAFIA: BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973; CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*; 3a. ed., México, Siglo XXI, 1983; FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*; 9a. ed., México, Porrúa, 1962; HAURIOU, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*; 2a. ed., Madrid, Reus, 1950; TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 18a. ed., México, Porrúa, 1981.

Jorge CARPIZO

**Refugiados.** I. (Del latín *refugium* y éste de *refugere*: huir, escaparse.) Personas que, a consecuencia de conflictos internos o externos u otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, de persecuciones por motivos o delitos políticos o del temor a ser perseguidas por otros motivos, huyen de su país para buscar refugio y protección fuera del mismo.

II. Los problemas relacionados con los grandes contingentes de refugiados aparecieron por primera vez al término de la Primera Guerra Mundial, y los primeros intentos para dar solución a los mismos se deben a la iniciativa de la Sociedad de Naciones (SdN), que los emprendió a partir de 1921.

Desde entonces hasta hoy día, los esfuerzos tendientes a lograr la protección internacional de los refugiados se han orientado en dos direcciones distintas pero convergentes, a saber: primero, por la creación de instituciones internacionales para la asistencia y protección de los refugiados; segundo, por la elaboración de instrumentos internacionales destinados a fijar el estatuto jurídico de estas personas.

Entre las instituciones internacionales que se han encargado de la asistencia y protección de los refugiados cabe mencionar, en el marco de la SdN: el Alto Comisionado de la SdN para los Refugiados, cuyo mandato se inició justamente en 1921; la Oficina Internacional Nansen, creada en 1930; la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, instituida en 1938, etc.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la presencia de más de un millón de personas que rehusaban ser repatriadas planteó el problema de los refugiados a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a una escala mucho mayor, si bien es cierto que a la agravación del problema correspondió una voluntad decidida a remover el gran obstáculo que para la protección internacional de los derechos humanos representaba el ámbito absorbente de la soberanía estatal. En estas circunstancias la ONU se vio obligada, desde un principio, a enfrentar el problema de los refugiados, habiendo llegado, primero, a la constitución de la Organización Internacional para los Refugiados (diciembre de 1948), y, después, a la creación (1.º de enero de 1951) de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que es el organismo encargado actualmente de la protección internacional de los refugiados.

En cuanto a los instrumentos internacionales elaborados para definir y fijar el estatuto jurídico del refugiado, cabría mencionar, entre los más relevantes: el Acuerdo relativo al estatuto jurídico de los refugiados rusos y armenios, del 30 de junio de 1928; la Convención sobre el estatuto internacional de los refugiados, del 28 de octubre de 1933; el Acuerdo provisional concerniente al estatuto de los refugiados provenientes de Alemania, del 4 de julio de 1936, remplazado más tarde por la Convención sobre la misma materia, del 10 de febrero de 1938, instrumentos todos ellos suscritos en la ciudad de Ginebra, sede de la SdN.

En los años finales de la época de la SdN, cuando se sucedían las violaciones al orden ginebrino, así como las deserciones de los Estados miembros, los instrumentos internacionales existentes en materia de refugiados se revelaron notoriamente insuficientes para remediar la situación creada por los éxodos en masa, como, p.e., el de los judíos de Alemania o el de los vencidos en la contienda civil española de 1939.

Tales hechos planteaban problemas y requerían soluciones insoslayables, lo que condujo, en el marco de

la ONU, a la adopción, el 28 de julio de 1951, de la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados, vigente desde el 22 de abril de 1954, la cual fue completada, en 1967, por un Protocolo (el Protocolo de 1967), que entró en vigor el 4 de octubre del mismo año.

III. El régimen jurídico aplicable a los refugiados se encuentra establecido de manera muy detallada en la Convención de las Naciones Unidas de 1951. En particular, múltiples disposiciones de este instrumento internacional se refieren a los derechos y libertades de que deben gozar los refugiados (aa. 3-5, 12-31 y 34), si bien otras establecen, sea los deberes de todo refugiado respecto del país donde se encuentra, los cuales entrañan específicamente la obligación de acatar sus leyes y reglamentos así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público (a. 2), sea el deber de todo Estado contratante de no expulsar a ningún refugiado, salvo en los casos que se señalan y con las formalidades que se prescriben (a. 32), prohibiéndose, además, de manera terminante, la expulsión o devolución (*refoulement*) de un refugiado hacia territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas (a. 33).

De dicho régimen jurídico quedará excluida toda persona respecto de la cual existan motivos fundados que hagan presumir que ha cometido sea un delito de guerra o contra la paz o la humanidad, sea un grave delito del orden común, sean actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas (a. 1.º, letras F, a, b y c).

En México, la situación que hasta ahora prevalece en materia de refugiados es la siguiente: la legislación mexicana no incluye el concepto ni reconoce el estatuto de refugiado; en cambio, sí admite la noción y el régimen jurídico aplicable al asilado territorial.

Lo anterior se explica, en uno u otro sentido, si se toma en cuenta, por un lado, que hasta hoy día nuestro país no ha ratificado ni la Convención de las Naciones Unidas de 1951, ni su Protocolo de 1967, y, por el otro, no sólo lo que en materia de asilo dispone la LGP (a. 42, fr. V) del 11 de diciembre de 1973, sino también el hecho de que nuestro gobierno ratificó, el 24 de marzo de 1981, tanto la Convención sobre Asilo Territorial, adoptada por la X Conferencia Internacional Americana en Caracas, en 1954 (Convención de Caracas), como la Convención Americana so-

bre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre de 1969, vigente a partir del 18 de julio de 1978 (Convención Americana).

Ahora bien, el concepto de asilado territorial y las causales que hacen aplicable a una persona o la exclusión del régimen jurídico establecido conforme a los convenios regionales americanos, aunque presentan grandes analogías o similitudes, no coinciden totalmente con el concepto y el reconocimiento o no de la calidad de refugiado de acuerdo con el sistema de las Naciones Unidas.

Así, p.e., la Convención de las Naciones Unidas de 1951, al delimitar el concepto de refugiado, estableciendo quién tiene derecho a ser considerado como tal, toma en cuenta no sólo la persecución propiamente dicha de una persona, sino, además, el temor fundado de ésta a ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (a. 1o., letra A, fr. 2). En cambio, los convenios regionales americanos no reconocen dicho temor fundado como causal para el otorgamiento del asilo territorial, y sólo abren la posibilidad de conceder éste por motivos o delitos políticos (Convención de Caracas, a. III; Convención Americana, a. 22, pfo. 7).

Sea como fuere, lo cierto es que en la práctica actual, como consecuencia de la decadencia del asilo territorial, las graves cuestiones de los refugiados en América Latina tienden a encararse y resolverse mediante la aplicación del sistema de las Naciones Unidas en la materia, así como a través de la acción del ACNUR.

Así, y por lo que a México concretamente se refiere, al comenzar a llegar a su territorio grandes oleadas de ciudadanos centroamericanos que huían de la represión o la muerte en sus respectivos países, nuestro gobierno creó de *motu proprio* (mediante acuerdo presidencial del 22 de julio de 1980) la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados, para pocos meses más tarde iniciar una política de colaboración con el ACNUR en materia de asistencia a los refugiados. Esta colaboración habría de ser instrumentada, primero, por medio del Acuerdo de Asistencia, suscrito el 2 de marzo de 1981, por el cual se otorga a México la ayuda internacional de la ONU para los refugiados, y, segundo, a través del Convenio de establecimiento de una Oficina del ACNUR en nuestro país, promulgado en el DO del 1o. de abril de 1982.

Tal colaboración, sin embargo, no sólo no ha sido

todo lo fructífera que era de esperarse, sino que, además, se antoja un tanto paradójica, dado que hasta la fecha México no ha ratificado ni la Convención de las Naciones Unidas de 1951, ni el Protocolo de 1967.

v. ASILO, EXTRADICION, PRESOS POLITICOS.

IV. BIBLIOGRAFIA: GROS ESPIELL, Héctor, "El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre estatuto de los refugiados", *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*, México, UNAM, 1982; LUELMO, Julio, "Un problema contemporáneo: los refugiados políticos", *Mundo Libre*, México, t. IV, núm. 53, 1946; RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús, *El derecho de acceso del individuo a jurisdicciones internacionales* (tesis profesionales), México, 1965; WEIS, Paul, "Le concept de réfugié en droit international", *Journal du Droit International*, París, vol. 87, núm. 4, octubre-diciembre. 1960; *id.*, "Le statut international des réfugiés et apatrides", *Journal du Droit International*, vol. 83, núm. 1, enero-marzo 1956.

Jesús RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ

**Regidores.** I. En el lenguaje castizo, el regidor rige o gobierna, así lo señala el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Por ello, en el campo de la ciencia jurídica, acotar su concepto, nos conduce a la aplicación e interpretación del derecho de los órganos de gobierno y administración de la primera expresión de organización política y administrativa del Estado mexicano: el municipio.

II. *Derecho constitucional.* Los regidores, llamados también concejales, como este último vocablo lo indica, son representantes populares, electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante del ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal. Bielsa, asegura que el sentido etimológico del vocablo concejal, concuerda con su función que es la de representar al conjunto de vecinos de una localidad, dentro del concejo. La C de 1917, concibió la democratización de la vida municipal con el establecimiento, en su a. 115 de una forma de gobierno que surge del procedimiento electoral directo y que se mantiene inalterable bajo el principio de que los ayuntamientos de elección popular directa constituyen el gobierno de la entidad municipal.

De lo anterior se sigue que los regidores, elegidos en las comunidades municipales, como su propia acepción lo indica, suelen vincularse a los intereses vecinales de la jurisdicción y, por lo tanto, representan en la

forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado mexicano.

Privan en el ámbito de la democracia municipal que involucra a los regidores, dos principios esenciales: a) La no reelección, y por lo tanto los regidores según lo ordena el a. 115 constitucional, no pueden reelegirse en el periodo inmediato de gobierno de su municipio. b) La representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, independientemente del número de sus habitantes. A través de este último, y según las modalidades que se adopten en cada entidad federativa dentro de la legislación electoral aplicable, los candidatos a regidores de los partidos políticos que participen en las elecciones de los ayuntamientos, se benefician del principio mencionado, a partir de las reformas constitucionales del 4 de octubre de 1977 y con posterioridad las del 3 de febrero de 1983, en las cuales desaparece el límite de 300,000 o más habitantes, para ser aplicable en todos los municipios. Moisés Ochoa Campos, refiriéndose a este aspecto de la reforma política, y con respecto a la primera de las reformas citadas, advierte que “las entidades federativas, en ejercicio de su soberanía, decidieron en la generalidad de los casos integrar los ayuntamientos de sus capitales con el sistema mixto de mayoría con variantes proporcionales, aun cuando sus ciudades capitales, no lleguen en algunos casos a tener una población de 300,000 o más habitantes”.

III. *Derecho administrativo.* Los regidores en esta rama del derecho público, son órganos del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del municipio frente a sus habitantes, a saber: el funcionamiento de los servicios públicos, tales como los mercados, el agua potable, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería y en su caso las suplencias de la presidencia municipal.

Este concepto, que deviene de la aplicación en la práctica de algunas leyes orgánicas de los municipios del país y de la forma en que se estructuran sus propias administraciones públicas, no dista mucho del concepto de los regidores en derecho indiano, en el cual el regidor tenía facultades ejecutivas muy importantes relacionadas con la administración de la ciudad entre las que según Bayle se contaban la policía, urbanismo, abastos, licencias, salud pública y todo cuanto concernía “al haber temporal y espiritual de la ciudad”.

En virtud de que no en todos los regímenes municipales de las entidades federativas se observan características uniformes sobre la estructura administrativa

de los municipios y las atribuciones que a sus órganos competen, pues sólo doce de dichas entidades cuentan con leyes orgánicas en las que se enuncian los servicios públicos a cargo del municipio, debe agregarse que el número de regidores y las funciones que desempeñan en las localidades son muy variables.

En ocasiones, por la importancia de las ciudades, el número de habitantes, o por sus características económicas y urbanas, los municipios cuentan con más de tres regidores y a ellos les corresponden funciones específicas como las que encuentra Miguel Acosta Romero, en el municipio de Ocoyoacac, estado de México, a saber: “El Primer Regidor, suplirá al Presidente Municipal en su ausencia y tendrá a su cargo el Departamento de Licencias de Construcción, el de Supervisor de Obras, Departamento de Diseño, de Planificación, de Ingeniería de Tránsito y el de Aguas y Saneamiento. El Segundo Regidor vigilará los Departamentos de Gobierno, Servicios Sociales, Colonias Populares, del Registro Civil, de Reglamentos y Espectáculos, de Reclusorios, el Departamento Calificador de Infracciones, de Licencias de Reglamentos y Espectáculos, el Departamento Técnico Jurídico y el de Turismo. El Tercer Regidor vigilará los Departamentos de Mercados y Servicios Urbanos, de Supervisión y Quejas, de Limpia, de Vía Pública, de Parques, Jardines y Fuentes y el de Policía.”

La reciente reforma al a. 115 de la C con miras a fortalecer a los gobierno municipales tanto en el ámbito político como en el administrativo, tiende a dotar a aquéllos de bases cuyo objetivo es democratizar y distribuir competencias, dando prioridad a los aspectos de administración pública local y su perfeccionamiento. De esta suerte, en los próximos años puede avizorarse una renovación muy amplia de la legislación municipal en cada entidad federativa, que a través de las regidurías puede dar sus frutos, en tanto que la fr. III del a. citado establece:

“Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado. b) Alumbrado público. c) Limpia. d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines. h) Seguridad pública y tránsito, e i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuer-

do entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.”  
v. CABILDO.

IV. BIBLIOGRAFIA: ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*; 3a. ed., México, Porrúa, 1979; BAYLE, Constantino, *Los cabildos seculares en la historia española*, Madrid, s.e., 1952; BIELSA, Rafael, *Compendio de derecho público*, Buenos Aires, Depalma, 1952; OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*; 3a. ed., México, Porrúa, 1979; *id.*, *El municipio. Su evolución institucional*, México, Banobras, 1981.

Olga HERNANDEZ ESPINDOLA

**Regímenes aduaneros.** I. Es el conjunto de normas que regulan cada una de las modalidades de las importaciones y exportaciones, que permiten establecer cuál es el destino económico que se les dará a las mercancías.

II. Concepción novedosa de la Ley Aduanera, tomada del Convenio de Kyoto, es la de los regímenes aduaneros que viene a sustituir la terminología del Código Aduanero que se refería a operaciones.

Mediante esta denominación se puede conocer con toda claridad el destino económico que se les dará a las mercancías. Es el importador quien manifiesta a cuál régimen quiere destinar las mercancías.

Los regímenes aduaneros a la importación, los podemos clasificar de la manera siguiente:

A. Definitivos. Cuando la mercancía se introduce a territorio nacional permanentemente para ser consumida una vez perfeccionada la importación, la mercancía adquiere la calidad de “nacionalizada”. En estos regímenes se da la figura de la autoliquidación y no se necesita autorización previa de la autoridad aduanera.

Una vez que la mercancía se encuentre importada en forma definitiva y ha salido del depósito ante la aduana, para poder ser enviada fuera del país tendría que cumplir con todos los requisitos de una exportación. Sin embargo la ley hace ciertas excepciones, tomando en consideración que la mercancía importada puede estar defectuosa, no ser la que solicitó, tener fallas mecánicas dentro del periodo de garantía, y sería mercancía no utilizable, representando además una pérdida para la empresa y consecuentemente una salida inútil de divisas al exterior, en estos casos la garantía implícita derivada de la compraventa, permite que el importador pueda solicitar del proveedor extranjero la reposición de la mercancía. La nueva ley

consideró lo anterior y contempla que en estos casos se permite el retorno al extranjero sin el pago de impuestos de exportación siempre que se cumplan los requisitos siguientes:

1) El retorno se lleve a cabo dentro de los tres meses siguientes contados a partir de la fecha en que se retiraron del depósito en aduana.

2) El retorno sea con objeto de sustituir las mercancías por otras de la misma clase.

3) Las mercancías sustitutas lleguen al país en un plazo de seis meses, contados desde la fecha en que fueron retornadas. En este caso, si el impuesto *ad-valorem* aumentó, deberán pagarse las diferencias respectivas; este es un caso de inequidad porque si las cuotas disminuyen, el importador no puede solicitar devolución de impuestos.

B. Temporales. Cuando las mercancías que son importadas se utilicen para un fin económico determinado y permanezcan en territorio nacional por un tiempo limitado. La mercancía que se introduce al país bajo un régimen temporal no adquiere la calidad de nacionalizada, conserva su origen extranjero a menos que se modifique el régimen temporal por uno definitivo. Para solicitar cualquiera de los regímenes temporales, es necesaria la previa autorización de la autoridad aduanera, no existiendo en estos casos autoliquidación de impuestos.

Este tipo de regímenes aduanales, son de los llamados suspensivos en el pago de los derechos de aduana, llamados así porque dentro del régimen general de las importaciones, se les da un tratamiento especial, una franquicia aduanera que es el suspender el pago de los impuestos garantizando el crédito fiscal respectivo. Actualmente la doctrina de vanguardia los denomina como regímenes económicos por la finalidad esencial de carácter económico que impera en ellos y que pretende en unos casos incentivar las exportaciones, y en otros crear fuentes de trabajo, etc.

Los regímenes temporales a los que pueden declararse las mercancías a importación, los podemos clasificar en:

- Para retornar al extranjero en el mismo estado.
- Para transformación, elaboración o reparación.
- Para depósito industrial.

I. Disposiciones comunes. En estos regímenes podemos considerar que se dan normas comunes aplicables a todos ellos y que son:

a) Se suspende del pago de los impuestos al comercio exterior, siempre y cuando en el primero de ellos,

no se trate de maquinaria, equipo, vehículos y animales vivos para explotación lucrativa, caso en el que aplicará la cuota del 2% mensual al total de los impuestos al comercio exterior que tendrían que pagarse si se tratara de una importación definitiva.

b) Se garantiza el crédito fiscal, es decir, los impuestos al comercio exterior que causaría una importación definitiva y las multas que puedan resultar en caso de no retornar la mercancía al extranjero.

c) Deberán cumplirse las obligaciones en materia de restricciones, requisitos especiales y formalidades necesarias.

d) Se podrá autorizar el cambio de régimen temporal a definitivo, cuando se solicite previamente el vencimiento del plazo y se cumplan con los requisitos exigibles. En este caso los impuestos se cobrarán con base en las cuotas vigentes en fecha de introducción de la mercancía al país.

e) Las mercancías declaradas en estos regímenes no podrán:

- Destinarse a una finalidad distinta de la autorizada.
- Trasladarse a lugar distinto del autorizado.
- Enajenarse.
- Permitir su uso a tercera persona.

Si se viola una de estas obligaciones se impondrá una multa igual al duplo de los impuestos que se debieron pagar por una importación definitiva.

f) El plazo máximo de estadía es de dos años.

g) Si al vencimiento del plazo las mercancías no han sido retornadas al extranjero:

— Se pagarán los impuestos del régimen definitivo y una multa igual a un tanto de los impuestos al comercio exterior señalados.

— Si la mercancía está sujeta a permiso de autoridad competente y no se cuenta con él, las mercancías pasarán a propiedad del fisco federal.

2. Régimen para retornar la mercancía al extranjero en el mismo estado. Se contemplan bajo este régimen las importaciones temporales de mercancías para exposiciones, ferias, demostraciones, etc. Existen limitantes en cuanto a alhajas de metales preciosos, ni chapeados de esos metales, piedras preciosas o semi-preciosas y perlas.

Por otra parte se aborda el delicado problema de los contenedores como el medio de transporte más avanzado de nuestra época y se les encuadra bajo este régimen dispensando el otorgamiento de garantía.

3. Régimen para transformación, elaboración o re-

paración. Este novedoso régimen es una forma de incentivar la exportación de mercancías, las que podrán llegar a los mercados internacionales en forma más rápida y a precios competitivos, representan un importante avance.

El antecedente de este régimen es el Reglamento del pfo. tercero del a. 321 del Código Aduanero, que regulaba las actividades de las maquiladoras, que ahora se ve superado, porque se amplía su concepto, tratando que las empresas nacionales soliciten este régimen como un incentivo a la exportación.

Como los procesos a que alude este régimen pueden variar, la autoridad aduanera tiene facultades discrecionales para determinar el plazo de permanencia de las mercancías en territorio nacional, sin exceder de dos años. Esta discrecionalidad deberá fundarla y motivarla la Dirección General de Aduanas en la resolución que emita y dándole también oportunidad a la empresa a presentar sus consideraciones.

Dos aspectos muy importantes son las mermas y los desperdicios, los primeros son los efectos que se consumen durante el proceso de industrialización y los segundos son los residuos de las mercancías después de ser procesadas; no se pagarán impuestos al comercio exterior sobre estos últimos, si el importador opta por retornarlos al exterior o destruirlos bajo supervisión aduanera. Si se quieren importar definitivamente pagarán los impuestos, como desperdicios en el momento de su clasificación y cumplir con las restricciones correspondientes.

Para fijar los rendimientos, mermas y desperdicios, la autoridad aduanal permitirá importaciones experimentales y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial señalará los porcentajes a aplicar.

Las mercancías resultantes de los procesos industriales que retornen al extranjero, cuando se les ha incorporado mano de obra y materias primas nacionales o nacionalizadas cuya exportación puede estar sujeta al pago de impuestos, la Dirección General de Aduanas calculará los impuestos determinando el porcentaje que del peso y valor del producto terminado corresponda.

Si las mercancías importadas bajo este régimen no se sujetaron a proceso industrial alguno por causas justificadas, la autoridad permitirá su retorno sin pago de impuestos.

4. Régimen de depósito industrial. Este régimen es parecido al anterior, pero con ciertas salvedades:

- a) Es exclusivo para empresas mexicanas.
- b) Los productos resultantes del proceso de elabo-

ración, transformación o reparación, podrán destinarse a consumo en territorio nacional, previa autorización de las autoridades, pago de impuestos, de impuestos de importación y cumplimiento de requisitos administrativos.

c) La Dirección General de Aduanas autorizará las instalaciones de las empresas.

d) La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá aprobar sus actividades industriales.

C. Régimen de depósito fiscal. Es otro régimen económico, que además también tiene la característica de ser suspensivo del pago de los impuestos; pero a diferencia de los regímenes temporales a la importación, estas mercancías van a ser importadas en forma definitiva a nuestro país.

Esta figura se contemplaba en el Código Aduanero, consiste en que una vez determinados los impuestos de importación las mercancías pasan a ser depositadas en almacenes generales de depósito por un término de hasta dos años.

Dentro del plazo señalado el importador puede ir retirando parte de las mercancías o la totalidad de las mismas, previo pago de los impuestos correspondientes. Las mercancías en depósito pueden ser motivo de actos de conservación y tomas de muestras, así como también vendidas a terceros mediante autorización que otorguen las autoridades.

El importador puede desistirse de la importación, siempre dentro del plazo, y retornar la mercancía al extranjero sin pago de impuestos.

Por otra parte, si las mercancías no se retiran del depósito en el plazo señalado, serán rematadas para cubrir el crédito fiscal y si hay sobrante se le devolverá al depositante.

Esta figura también se aprovechará para el establecimiento de tiendas *in bond* en aeropuertos internacionales y en las que sólo se autorizará a pasajeros que salgan del país.

D. Régimen de importación para reposición de existencia. Es otro de los regímenes de avanzada para estimular las exportaciones; consiste en que la mercancía que se ha importado en forma definitiva cubriendo los impuestos al comercio exterior y cumpliendo con los requisitos legales conducentes, se utiliza en la elaboración o se incorpora a productos nacionales que se exporten; se autorizará la reposición de la mercancía incorporada sin el pago de los impuestos al comercio exterior en la misma proporción y naturaleza arancelaria.

Se deberá presentar una solicitud a la Dirección General de Aduanas, indicando cuáles son los productos a exportar y qué mercancías importadas se les incorporarán.

Las mercancías en reposición deberán introducirse al país en un plazo de tres meses contados a partir de otorgada la autorización.

III. Los regímenes de exportación se clasifican de la misma manera que los de importación y su regulación es similar, baste simplemente enunciarlos:

A. Definitivos.

B. Temporales.

– Para retornar al país en el mismo estado.

– Para elaboración, transformación o reparación.

IV. BIBLIOGRAFIA: BERR, Claude y TREMEAU, Henri, *Le droit douanier*; 2a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1981; JACQUEMART, Claude, *La nouvelle douane européenne*, París, Editions Jupiter, 1971.

José Othón RAMÍREZ GUTIERREZ

**Regímenes patrimoniales del matrimonio.** I. Se entiende por régimen patrimonial del matrimonio, el sistema jurídico que rige las relaciones patrimoniales que surgen del matrimonio.

II. El hombre y la mujer que deciden unirse en matrimonio, tienen propósito de hacer vida en común, es lógico que ésta tenga influencia en las personas y bienes de los cónyuges.

Los antitéticos principios de independencia y colaboración entre los cónyuges, constituyen el fundamento de los contrapuestos regímenes patrimoniales que han surgido a lo largo de la historia, entre los que han destacado: los dotales, de administración marital, comunidad universal, comunidad de gananciales o separación de bienes.

En Roma se establecieron dos sistemas de *justae nuptiae*: matrimonio *cum manu* y *sine manu*. En el primero, la mujer queda bajo la potestad del marido; en el segundo se mantenía bajo el poder del grupo familiar de origen.

En el matrimonio *cum manu*, los bienes de la mujer son de la plena propiedad y absoluta disposición del jefe de la familia. En el matrimonio *sine manu*, la esposa continúa bajo el poder de su padre y había de ser un día independiente como mujer *sui-juris* con la posibilidad de poseer sus propios bienes.

En este caso, se consideraba que la mujer debía contribuir a los gastos del hogar con una *dote* que era:

el conjunto de bienes llevado al matrimonio por la esposa, destinados a ayudar a soportar las cargas del matrimonio, pero sin que el esposo llegara a tener sobre ellos la propiedad, pues debía transmitir ésta a los hijos, para quienes estaba especialmente destinada.

La dote era primitivamente irrevocable, en caso de disolución del matrimonio, ni la esposa ni su familia podían pretender nada de la dote. Posteriormente, se estableció que al disolverse el matrimonio, el marido debía restituir la dote a la mujer.

Los bienes de la esposa que no integraban los dotales constituían los parafernales y eran privativos de la mujer. Los había adquirido con anterioridad al matrimonio o durante éste, a título de herencia o los había adquirido con sus propios recursos. Los bienes del marido le pertenecían a él si era *sui-juris* o al *pater familia* en el caso de que no lo fuera. El sistema dotal es un régimen de separación ya que los bienes dotales son los únicos sometidos a reglamentación especial. En el derecho germánico antiguo prevaleció el concepto de que el marido es sucesor del padre de la novia y tiene potestad sobre ella y sus bienes sobre los que tiene un derecho de administración. A la mujer sólo se le dejaba la libre disposición de los utensilios caseros, el resto del patrimonio, en especial la dote, era administrada por el marido, pero sin que éste adquiriera la propiedad. Este sistema de administración marital de los bienes de la mujer llamado *comunidad de administración* se conservó durante la Edad Media. La propiedad de los bienes está separada, pero durante el matrimonio el patrimonio de los cónyuges formaba una masa unitaria administrada por el marido en nombre de la sociedad conyugal. El marido tenía la libre disposición de los bienes muebles de la mujer y de los suyos propios, mientras que para disponer de los inmuebles de la mujer requería el consentimiento de ésta. Al disolverse el matrimonio, los bienes conyugales volvían a desintegrarse en los bienes del marido y los bienes de la mujer.

Este sistema evolucionó hacia una forma de *comunidad de bienes*. El patrimonio de ambos cónyuges se unifica. Los bienes comunes pertenecen a ambos cónyuges y al disolverse el matrimonio, no se desintegran conforme a su origen, en bienes del marido y bienes de la mujer, su destino se determina prescindiendo del origen de los objetos y según los cónyuges lo estipulen.

La *comunidad de ganancias o gananciales* es una variación del sistema de comunidad que surgió en Alemania, ésta se constituye por los bienes adquiridos

por los cónyuges durante el matrimonio, mediante sus esfuerzos, y los frutos y productos de los patrimonios de cada cónyuge. Las ganancias que adquieran el marido o la mujer forman un patrimonio común. Pueden ser ganancias las cosas y los derechos, los muebles y los inmuebles, independientemente de que los cónyuges puedan tener además su patrimonio propio. A la disolución del matrimonio los bienes ganados se dividen por mitad.

En derecho español hay datos seguros sobre el régimen de bienes de matrimonio en las épocas más antiguas. Entre los cántabros eran los hombres quienes llevaban la dote a sus mujeres, no éstas a sus maridos. La dote revistió gran variabilidad, tanto en su denominación como en su cuantía y efectos. En las colecciones legales de derecho castellano suele ser regulada con el nombre de "arras" que adoptaron varias modalidades. Las llamadas arras a fuero de León, consistían en la cesión plena del tercio de los bienes, con plena facultad de disposición para el adquirente. En las arras del fuero de Castilla, la cesión era de la mitad de los inmuebles, pero no tenía el carácter de transmisión inmediata de la propiedad, puesto que los herederos podían hacer uso de la facultad de entregar eventualmente a la viuda quinientos sueldos, como computación de heredamiento que le hubiese hecho el marido en concepto de arras. A la postre el régimen de comunidad de bienes es el que predominó en el derecho histórico español.

La Novísima Recopilación que estuvo vigente en México, admitía la comunidad de bienes y la dote, ésta debía constar en escritura pública. Los gananciales pertenecían por mitad a cada uno de ellos. La tendencia española fue la de adoptar la comunidad de bienes integrada por los gananciales y no entraban a ella los bienes que los cónyuges poseyeran antes de la celebración del matrimonio.

III. La posición del derecho frente a la estructura económica del matrimonio puede ser de tres tipos: la primera impide a los contrayentes pactar su organización económica; una segunda postura pretende libertad absoluta para fijar el régimen patrimonial, y la tercera medida que puede considerarse intermedia permite que los contrayentes determinen su régimen, dentro de un marco legal. Esta posición es la adoptada por la mayoría de las legislaciones, y así cada país reconoce determinados sistemas dentro de los cuales pueden colocarse los contrayentes. Esta postura ha sido la adoptada por México.

En el CC de 1870, por virtud del contrato de matrimonio se podía optar por el régimen de sociedad conyugal o de separación de bienes y ambos se podían combinar con la dote. La sociedad conyugal podía ser voluntaria o legal, la primera se formaba por las disposiciones que establecieran los cónyuges en sus capitulaciones matrimoniales, para el caso de que no hubieran manifestado su voluntad o lo hubieran hecho en forma incompleta, se estableció el sistema supletorio llamado sociedad legal que el mismo código reglamentó.

La Ley de Relaciones Familiares de 1917, abrogó la sociedad conyugal legal, imponiendo como régimen obligatorio el de separación de bienes, pero los cónyuges podían pactar que los productos de sus bienes fueran comunes, siendo esta comunidad de naturaleza semejante a la copropiedad (a. 272 de la Ley de Relaciones Familiares de 1917).

El CC de 1928 restablece la sociedad conyugal y obliga a los consortes a decidir, al contraer matrimonio, sobre ese régimen o el de separación de bienes, o sistemas mixtos, combinación de los mismos, porque desaparece el sistema supletorio de sociedad legal.

La fr. V a. 97 del CC: expresa que las personas que pretendan contraer matrimonio deben presentar un convenio en relación a sus bienes presentes y a los que adquieran durante el matrimonio, expresando si el matrimonio se contrae bajo el régimen de sociedad conyugal o bajo el de separación de bienes. El mismo a. señala que: "no puede dejarse de presentar este convenio ni aun a pretexto de que los pretendientes carezcan de bienes, pues en tal caso, versará sobre los que adquieran durante el matrimonio."

La fr. VII del a. 103 del mismo CC, establece que en el acta del matrimonio se hará constar el régimen matrimonial. Es decir, no pueden los pretendientes dejar de elegir su régimen matrimonial, hay libertad de elección pero necesariamente hay que adoptar alguno de los dos sistemas o combinarlos de acuerdo con sus intereses en un contrato especial llamado capitulaciones matrimoniales.

IV. BIBLIOGRAFIA: ENNECCERUS, Ludwig; KIPP, Theodor y WOLF, Martin, *Tratado de derecho civil*, t. IV, *Derecho de familia*; trad. de Blas Pérez González y José Castán Tobeñas, Barcelona, Bosch, 1941; ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho civil mexicano*, t. II, *Derecho de familia*; 5a. ed., México, Porrúa, 1980; TARRAGO, Eugenio, *Los sistemas económicos matrimoniales (estudio histórico y de derecho comparado)*, Madrid, Reus, 1926.

Ingrid BRENA

## Regio patronato, v. PATRONATO REAL.

**Registro civil.** I. Es una institución de orden público encargada de hacer constar, mediante la intervención de funcionarios debidamente autorizados para ello e investidos de fe pública, los actos relativos al estado civil de las personas físicas.

II. Los documentos o actas del Registro Civil y los testimonios que de ellos se expidan tienen valor probatorio pleno y sirven para acreditar aquello sobre lo que el registrador declara, bajo su fe haber pasado en su presencia, constituyen prueba especial de lo que el encargado del Registro puede certificar por su personal conocimiento, pero no de las declaraciones que en ellos se contengan con relación a hechos distintos. Así, p.e., un acta de matrimonio no sirve para acreditar la declaración del estado civil de los testigos que en ella intervengan.

El contenido de las actas no llega a constituir una presunción inatacable. Su validez plena se mantiene mientras no se pruebe lo contrario.

III. El Registro Civil tiene una doble función: facilitar la prueba de los hechos inscritos, por un lado, y por otro, permitir que esos hechos puedan ser, sin problema alguno, conocidos por quien tenga interés. De esta doble función se desprenden dos consecuencias: primera, que el estado civil de las personas sólo se comprueba con las constancias relativas del Registro Civil, sin que ningún otro documento o medio de prueba sea admisible para ello, salvo casos expresamente exceptuados en la ley, y segunda, que las inscripciones del Registro están revestidas de publicidad absoluta, en virtud de lo cual toda persona puede pedir testimonio de las actas, así como de los apuntes y documentos con ellas relacionadas, y los funcionarios registradores están obligados a proporcionarlos.

IV. Las inscripciones en el Registro Civil son obligatorias, existe el deber de promoverlas y sus efectos, con algunas excepciones, son simplemente declarativos. Sólo en casos como el matrimonio o el divorcio administrativo puede hablarse de inscripción constitutiva (por inscripción constitutiva se entiende aquella que es requisito esencial para que se produzca una modificación en el estado civil de la o las personas a quienes afecta).

V. La utilidad del Registro Civil es triple, pues no sólo es necesario para el individuo de cuyo estado se trata sino también para el Estado y para terceros. Es indispensable para el individuo porque a través de esta

institución puede acreditar, sin tener que acudir a los defectuosos medios de prueba ordinarios, su estado de cónyuge, hijo, mayor de edad, etc. En cuanto al Estado, el Registro es importante porque la constancia de la existencia y estado civil de las personas es vital para la organización de muchos servicios administrativos. Por último, es importante con relación a terceros, porque del conjunto de circunstancias que constan en él resultará, por ejemplo, la capacidad o incapacidad de las personas para celebrar actos jurídicos.

VI. Los antecedentes remotos de esta institución se localizan en los registros que organizó Servio Tulo en Roma. A la caída del Imperio Romano la Iglesia toma en sus manos la inscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones, con fines esencialmente sacramentales. El Concilio de Trento trajo el perfeccionamiento de los registros parroquiales. En el siglo XVIII surgen los primeros intentos por secularizar estos registros. En 1787, Luis XVI al otorgar a los protestantes el libre ejercicio de su culto crea para los mismos un rudimentario Registro Civil, al disponer que los nacimientos, matrimonios y defunciones fuesen objeto de inscripción ante los oficiales de la justicia real. En México, con la conquista española llega al país el sistema de registros parroquiales que operaba en España. En 1833, se da el primer intento de secularización cuando don Valentín Gómez Farías dicta, entre otras disposiciones, la siguiente: "Supresión de órdenes monásticas y de leyes que otorgan al clero el conocimiento de asuntos civiles como el matrimonio." En 1857 se expide la Ley Orgánica del Registro Civil (27 de enero), que reconoce a los archivos parroquiales la facultad de extender actas de nacimiento y matrimonio, y limita al poder público a la única función de conocer de esos registros. El 28 de julio de 1859, a través de las Leyes de Reforma, se logra la separación definitiva de la Iglesia y el Estado, y se convierte el Registro Civil en una institución pública con la facultad exclusiva de llevar el control y registro de los actos del estado civil de las personas físicas.

VII. BIBLIOGRAFIA: CELAYA IBARRA, Adrián, "La publicidad material del registro civil", *Estudios de Deusto*, Bilbao, vol. XXIII, fascículo 55, julio-diciembre de 1975; GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho civil; parte general, personas y la familia*; 5a. ed., México, Porrúa, 1982; LOZANO RAMIREZ, Raúl, "El Registro Civil y sus últimas reformas", *Anales de Jurisprudencia*, México, año 46, t. 173, octubre-diciembre de 1979; RICO PERES, Francisco, "Concordan-

cias entre el registro civil y la realidad", *Revista de Derecho Privado*, Madrid, diciembre de 1974.

Cecilia LICONA

**Registro de partidos políticos.** I. Requisito que la ley exige a toda organización para ostentarse como partido político nacional, ejercer los derechos y prerrogativas que le son propias, y que se lleva a cabo mediante un procedimiento específico previsto en la propia ley y ante un organismo político-electoral, debiéndose comprobar que se cuenta con todos los elementos constitutivos exigidos.

II. El requisito de registro de un partido político para que éste pueda participar en los procesos electorales y ser sujeto de los demás derechos y obligaciones, no surge en nuestra legislación electoral sino hasta la ley de 7 de marzo de 1946, y no debe confundirse con el registro de candidatos exigible desde 1918. El registro de un partido político surge como respuesta a la necesidad del gobierno de controlar, desde su inicio, a cualquier organización política de carácter nacional, lo que le sirve al propio gobierno para conocer las características y capacidad política y electoral de la organización.

III. Los requisitos de constitución que es indispensable demostrar al solicitar el registro se han venido modificando, encontrándose una tendencia a incrementarla o hacer más complicada su demostración, aunque en fechas más recientes la situación aparentemente tiende a cambiar. La actual LOPPE, del 30 de diciembre de 1978, establece, como una verdadera novedad, dos tipos distintos de registro: definitivo y condicionado al resultado de las elecciones. Estos registros se conceden a través de procedimientos distintos que la ley regula también en forma diversa.

A) Registro definitivo. El registro definitivo debe ser solicitado por la agrupación política ante la Comisión Federal Electoral. A la solicitud de registro deben acompañarse las constancias de que se han cumplido con todos los requisitos para la constitución del partido. Estos requisitos son básicamente los siguientes: a) contar con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien, tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales. En cualquier caso, el número total de afiliados en todo el país no puede ser inferior a 65,000; b) haber celebrado en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales a que se ha hecho alusión, una

asamblea respecto de la cual un funcionario dotado de fe pública o habilitado por la Comisión Federal Electoral, debe realizar una serie de certificaciones sobre el número de personas que concurrieron y formación cabal de las listas de afiliación; c) haber celebrado una asamblea nacional constitutiva, respecto de la cual deben hacerse certificaciones relativas a la asistencia de delegados, acreditación de las asambleas estatales o distritales, comprobación de la identidad y residencia de los delegados, y d) haber elaborado y aprobado su declaración de principios, programa de acción y estatutos, documentos éstos cuyo contenido pormenoriza la LOPPE.

De acuerdo con el a. 29 de la LOPPE, dentro de los 120 días siguientes a partir de la fecha de la presentación de la solicitud de registro, la Comisión Federal Electoral debe resolver si se concede o no el registro. Cuando éste sea concedido se deberá expedir un certificado haciéndolo constar. En caso negativo, deben fundamentarse las causas y comunicarlo a los interesados. En todo caso la resolución será definitiva y no admitirá recurso alguno.

B) Registro condicionado. Este registro es temporal y está dirigido a las organizaciones políticas más recientes, bajo un procedimiento menos rígido, siendo al final de cuentas el propio electorado quien, a través de la votación, decide si el partido debe continuar siéndolo o si, por el contrario, dada su escasa capacidad electoral, debe desaparecer como tal.

El a. 31 de la LOPPE establece que la Comisión Federal Electoral oportunamente convocará a las organizaciones que pretendan obtener su registro condicionado al resultado de las elecciones para que presenten las solicitudes respectivas.

A la solicitud de registro deben acompañarse las constancias de que se cuenta con declaración de principios, programa de acción y estatutos. Igualmente, debe acreditarse que se representa a una corriente de opinión dentro de una ideología política, y que se ha realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud de registro.

La Comisión Federal Electoral cuenta con un plazo de 45 días para dictar resolución, otorgando o negando el registro, que en todo caso es definitiva e inatacable a través de recurso legal.

Cuando el partido político con registro condicionado alcanza por lo menos el 1.5% del total de la votación de las elecciones para las que le fue concedido el registro, éste se convierte de condicionado en de-

finitivo. Si por el contrario, el partido no alcanza este porcentaje mínimo de votación, pierde el registro condicionado y con ello todos los derechos y prerrogativas que la ley establece.

Entre los partidos con registro definitivo y registro condicionado existen dos diferencias substanciales en cuanto a sus derechos. En primer término, los partidos nacionales con registro definitivo pueden participar en elecciones estatales o municipales sin necesidad de obtener otros registros, mientras que los partidos con registro condicionado, si desean participar en elecciones locales, sí deben obtener los registros estatales y municipales correspondientes.

La segunda diferencia importante es que mientras los partidos con registro definitivo actúan con voz y voto en la Comisión Federal Electoral —órgano cúspide del proceso electoral—, los partidos con registro condicionado tienen voz pero no voto.

C) Pérdida del registro. El a. 68 de la LOPPE contiene las causales para la cancelación del registro de un partido político. Estas son las siguientes: no obtener en una elección el 1.5% de la votación nominal (originalmente se dispuso que debía ser en tres elecciones constitutivas); por haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; por incumplir con las obligaciones que le señala la LOPPE; por declaración propia de disolución de acuerdo con los estatutos y por haberse fusionado con otro partido político.

#### v. PARTIDOS POLITICOS.

IV. BIBLIOGRAFIA: GARCIA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1977*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978; PATINO CAMARENA, Javier, *La reforma política*, México, UNAM, 1980.

Jorge MADRAZO

**Registro Público de la Propiedad.** I. El Registro Público de la Propiedad es una oficina pública que tiene por objeto dar a conocer cuál es la situación jurídica de los bienes, primordialmente inmuebles, que se inscriben en él.

II. Decimos que es una oficina pública, porque está a cargo del poder público; sin embargo, en sentido estricto el registro, en sí mismo, es un “mecanismo” y la oficina no es sino la unidad administrativa que opera al registro público como tal.

Surgió el Registro Público de la Propiedad como un producto de las necesidades de la vida diaria, a

efecto de evitar que las transmisiones y gravámenes relativos a bienes inmuebles se efectuaran en forma clandestina, lo que disminuiría notablemente la estabilidad y garantía de estos bienes. Y las necesidades del tráfico jurídico fueron imponiendo su existencia al poder público, que es el encargado de organizar su funcionamiento.

III. Todo aquel que no es parte en un acto jurídico relativo a bienes inmuebles, no tiene más forma de conocer sus efectos que la “apariencia”. Y algunos de estos terceros ajenos al acto de que se trate, tienen un auténtico interés en conocer la verdadera situación del bien referido: saber quién es su dueño, sus gravámenes, su superficie legalmente adquirida, etcétera. Sólo así puede haber seguridad y plena garantía con respecto a las transacciones que estos terceros quieran realizar al respecto.

Ahora bien, es importante destacar que, en nuestro medio, el Registro Público de la Propiedad no genera por sí mismo la situación jurídica a la que da publicidad; es decir, no es la causa jurídica, no es el título del derecho inscrito. Se limita, por regla general, a declarar, a ser “un espejo” de un derecho nacido extrarregistralmente, mediante un acto jurídico celebrado previamente.

La causa o título del derecho de que se trate (propiedad, usufructo, servidumbre, hipoteca, etc.) se encuentra en el acto volitivo (contrato o acto unilateral) que le da origen (aa. 2014, 2248, etc., del CC) y el Registro Público de la Propiedad le da a ese derecho “apariencia”; lo hace del conocimiento de los terceros, lo declara para que sea conocido por quienes acuden a consultar sus asientos (actualmente, en el D.F., sus folios).

Así, quien pretende celebrar un acto jurídico relativo a un inmueble, conoce, o se presume que conoce, su situación jurídica y los efectos del acto que le dio origen a la inscripción registral le son oponibles a dicho tercero, aun cuando no fue parte en el mismo.

Por lo anterior, los actos o contratos que de acuerdo a la ley deban registrarse y no se registren, no podrán perjudicar a tercero (a. 3003 CC). No se dice que dichos actos no existan; existen y son válidos, pero los terceros no deben de sufrir perjuicio a causa de derechos clandestinos; la seguridad de tráfico, pilar de la economía moderna, se vería irremediablemente perdida.

Los sistemas de registro son varios y las formas de inscripción múltiples.

Por su propia naturaleza los derechos personales no son materia de publicidad ni, por lo mismo, de inscripción, por regla general. Como excepción puede citarse el arrendamiento de largo plazo (a. 3042 CC) y la anotación que la LIF prevé respecto de la contrafianza. Pero, incluso, la naturaleza personal del derecho que resulta de la anotación mencionada, es dudosa.

IV. En nuestro Registro Público de la Propiedad, cuyo antecedente se encuentra en las leyes hipotecarias españolas de 1861 y de 1946, existen una serie de principios o características fundamentales:

1. *De publicidad*, conforme al cual el público tiene acceso a las inscripciones; tiene derecho de enterarse de su contenido (a. 3001 CC).

2. *De inscripción*, por el que los derechos, nacidos extrarregistralmente, adquieren oponibilidad frente a terceros (a. 3003 CC).

3. *De especialidad*, que exige determinar en forma precisa el bien o derecho de que se trate (aa. 3061 CC y 129 RRP).

4. *De consentimiento*, a virtud del cual sólo puede modificarse un asiento, con la voluntad de la persona titular; el titular registral debe consentir la modificación de la inscripción (aa. 3030 y 3031 CC).

5. *De tracto sucesivo*, que impide el que un mismo derecho real esté inscrito al mismo tiempo a nombre de dos o más personas, a menos que se trate de copropiedad. Toda inscripción tiene un antecedente y debe extinguirse para dar lugar a una nueva.

6. *De rogación*, que prohíbe al registrador practicar inscripciones *ex motu proprio*. Alguien debe solicitarlo y tiene que estar legitimado: ser parte en el acto o el notario autorizante de la escritura o el juez.

7. *De prioridad*, que es uno de los pilares del registro, y conforme al cual, ante la existencia de dos títulos contradictorios, prevalece el primero en inscribirse (aa. 3013, 3015 y 3061 CC).

8. *De legalidad*, que impide el que se inscriban en el registro títulos contrarios a derecho o defectuosos, facultando al registrador para calificar estas circunstancias.

9. *De tercero registral*, conforme al cual, para efectos del registro, se entiende por tercero a quien no siendo parte en el acto jurídico que originó la inscripción, tiene un derecho real sobre el bien inscrito.

No es el caso del embargante, cuyo derecho sigue siendo quirografario a raíz del embargo, a menos que

fuera real de antemano, de acuerdo con el título que le dio origen.

10. *De fe pública registral o legitimación registral*, cuyo efecto es que se tenga por verdad legal en relación a un derecho real inmobiliario, lo que aparece asentado en el Registro Público.

De acuerdo con él, el titular registral se encuentra legitimado para afectar el bien inscrito, válida y eficazmente, porque se considera que la verdad registral coincide con la verdad extrarregistral (aa. 3009, 3010 CC).

#### v. DENEGACION DE INSCRIPCION, INSCRIPCION REGISTRAL, TITULO.

V. BIBLIOGRAFIA: CARRAL Y DE TERESA, Luis, *Derecho notarial y derecho registral*; 4a. ed., México, Porrúa, 1978; SANCHEZ MEDAL, Ramón, *De los contratos civiles*; 5a. ed., México, Porrúa, 1980.

Miguel SOBERON MAINERO

**Registros administrativos.** I. Son instituciones administrativas creadas por ley, para dar certeza, autenticidad o seguridad jurídicas a hechos o actos, bienes o personas, y para tal efecto se adopta un sistema de inscripciones y anotaciones, catálogos e inventarios.

II. Naturaleza pública. Los registros administrativos son manejados por la administración y, salvo excepciones, el público en general tiene libre acceso a ellos; en esto último radica su naturaleza pública. Existen registros administrativos que son privativos de la administración, en que ésta es la única que tiene acceso a los mismos. A los primeros la legislación administrativa los separa de los segundos, dándoles la denominación expresa de registro público.

III. Función registrable. Es la administración la responsable de cumplir con la función de registro administrativo y lo hace al través de actos que la doctrina del derecho administrativo clasifica como "meros actos administrativos", separándolos así de los típicos actos administrativos en los que la voluntad administrativa se propone directamente producir determinados efectos jurídicos.

El acto de registro lo realiza la administración de oficio, como sucede en el registro de la población nacional y extranjera; en el de la propiedad inmueble de la federación; en el de los terrenos forestales nacionales, estatales y municipales; en el de las resoluciones sobre reservas mineras nacionales. Lo hace a petición de parte, por ejemplo, el registro de la pro-

piedad inmueble de particulares; el registro civil (nacimiento, matrimonios, defunciones, etc.); el registro de vehículos, el registro de contribuyentes, etc.

El registro, es para los particulares facultativo u obligatorio. En el primer caso está el registro de la propiedad privada inmueble y el registro de contratistas del gobierno federal; en el segundo, el registro de vehículos, el de contribuyentes, el forestal, el minero y el pesquero. Referencia aparte merecen los registros obligatorios por mandato judicial.

IV. Efectos jurídicos. Son diversos los efectos jurídicos que produce el acto de registro. Por ejemplo, certeza en la fecha de nacimiento de actos o situaciones jurídicas; efectos jurídicos hacia terceros; para su validez jurídica; condición para obtener permisos, autorizaciones o concesiones administrativas; condición para contratar con el gobierno; control administrativo, recaudatorio o simplemente estadístico.

V. Material registrable. Es común que los registros administrativos tengan por objeto actos o hechos jurídicos, títulos o documentos, pero también pueden comprender bienes o personas. A guisa de ilustración se citan los siguientes registros públicos:

a) Registro Público de Minería (aa. 83-88 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, *DO* del 22 de diciembre de 1975; aa. 230-250 del Reglamento de la Ley, *DO* del 29 de noviembre de 1976).

b) Registro Público Nacional Forestal (a. 6o. Ley Forestal, *DO* del 16 de enero de 1960; aa. 47-63 del Reglamento de la Ley, *DO* del 23 de enero de 1961).

c) Registro Público de la Propiedad Federal (aa. 83-92 de la Ley General de Bienes Nacionales, *DO* del 8 de enero de 1982; Reglamento del Registro, *DO* del 30 de agosto de 1978).

d) Registro Federal de Contribuyentes (Reglamento del Registro Federal de Contribuyentes, *DO* del 17 de junio de 1980).

e) Registro de Población e Identificación Personal (aa. 85-92 de la LGP, *DO* del 7 de enero de 1974; aa. 142-149 del Reglamento de la ley, *DO* del 17 de noviembre de 1976).

VI. BIBLIOGRAFIA: CANASI, José, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1974, t. II; DIEZ, Manuel María, *El acto administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1956; FIORINI, Bartolomé A., *Teoría jurídica del acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969; GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*; 5a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políti-

cos, 1970, t. I; SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, ed. particular, 1963, t. I.

Alfonso NAVA NEGRETE

**Registros mercantiles.** I. Libros en que se registra o se toma nota, destinados a la anotación de actos o hechos jurídicos (del comerciante, de las sociedades mercantiles).

Registro mercantil: el que con carácter público sirve para la inscripción de negocios jurídicos comerciales preceptuado legalmente para determinados actos. "Oficina pública destinada a dar a conocer ciertos datos relativos a las condiciones de ejercicio del comercio por los comerciantes, en interés de éstos y del público en general" (Rodríguez).

"Institución mediante la cual el Estado proporciona el servicio de dar publicidad a los hechos y actos jurídicos que realizados por empresas mercantiles o en relación con ellas, precisan de ese requisito para surtir efectos contra terceros" (a. 1o. del Reglamento del Registro Público del Comercio-RRPC).

II. *Renglón histórico.* La actividad del comerciante desborda la esfera de sus particulares intereses para comprometer intereses comunitarios. De ahí la exigencia de conocer públicamente su situación legal (calidad de comerciante; constitución, modificación, extinción y demás actos jurídicos que pueden afectarla). La necesidad de publicar tales actos engendró el registro mercantil.

Se ha pretendido encontrar el origen ancestral del registro público en las instituciones romanas: *mancipatio e in iure cessio*. Sin embargo, parece más exacto que los antecedentes del registro se remonten al derecho intermedio (siglo XII). En efecto, el registro mercantil encuentra relación con la matrícula profesional de los comerciantes. Ella permitía comprobar la pertenencia a la corporación, lo cual en ocasiones significaba someterse a los tribunales consulares, base de la jurisdicción y del derecho mercantil.

Con el andar del tiempo las inscripciones privadas se completaron con datos que tenían validez y trascendencia frente al público en general. Así surgieron en la Alemania del siglo XVII, los registros comerciales; y desde entonces se configuró el moderno registro.

Tanto en las Ordenanzas de Bilbao como en los códigos mercantiles mexicanos de 1854 y 1884, encontramos datos sobre la matrícula de comerciantes. Sin

embargo, nuestro vigente CCo. de 1889, adoptó *mutatis mutandis*, el sistema de registro alemán, a través del código español de 1885.

III. *Desarrollo temático.* 1. *Legislación aplicable.* El CCo. en el tít. II: "De las obligaciones comunes a todos los que profesan el comercio"; dedica el c. II al Registro Público del Comercio (aa. 18-32). Complementan este ordenamiento, el RRPC (DO 22-I-1979); la LGSM (aa. 7, 251, pfo 1 y 266-264); la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria (a. 5o.).

2. *El Comerciante y el registro.* Uno de los deberes jurídicos del comerciante es inscribir en el registro mercantil los documentos cuyo tenor y autenticidad deban hacerse notorios (a. 16, fr. II, CCo.).

3. *Objetivo, principio y carácter del registro.* La finalidad principal del registro es la publicidad de los actos jurídicos mercantiles realizados por los comerciantes (aa. 17 CCo. y 1o., 25, 43-50 RRPC).

Este registro se gobierna por el principio de legalidad, pues encuentra su fundamento en la ley.

El registro mercantil tiene carácter federal (a. 75 fr. X, C).

A pesar de lo que establece el a. 18 CCo. y los aa. 2o. y 3o. RRPC, el registro comercial ha de funcionar en forma autónoma y de acuerdo a las leyes federales aplicables.

4. *Aspecto discrecional u obligatorio del registro.* La inscripción es obligatoria para todas las sociedades mercantiles y para los buques; éstos también deben matricularse en el Registro Marítimo Nacional. Los comerciantes, personas físicas, pueden o no registrarse, sin embargo, quedarán matriculados de oficio al inscribir cualquier documento sujeto a necesario registro (a. 19 CCo. en relación con los aa. 2, 7, 260 y ss., LGSM; aa. 91 y 96, LNCM y demás procedentes del Reglamento del Registro Público Marítimo Nacional, DO 29-I-1980). No siempre sucede esto, pues en ocasiones faltan algunos datos exigidos por la matrícula (Mantilla Molina).

Asimismo, deberán registrarse las sociedades de naturaleza civil que adopten cualquiera de los seis tipos de sociedades mercantiles, establecidos en el a. 1o. de la LGSM (a. 4o. LGSM, relacionado con el 2695 CC).

Las sociedades cooperativas habrán de inscribirse en el Registro Cooperativo Nacional, dependiente de la Secretaría del Trabajo.

El ordenamiento corporativo señala que las sociedades se constituirán ante notario y de idéntica forma harán anotar sus modificaciones (a. 5o. LGSM). Tam-