

## OBSERVACIONES SOBRE EL REGIMEN LEGAL PRECONSTITUCIONAL Y LA NULIDAD DE ACTUACIONES JUDICIALES.

En el informe presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, ante la Cámara de Diputados el 15 de abril de 1917, o sea, con anterioridad a que entrara en vigor la Constitución, fueron expuestas diversas circunstancias que permiten comprender la labor de la Suprema Corte, cuando ésta principió a trabajar el 1o. de junio de 1917.<sup>1</sup>

Venustiano Carranza informó en esa ocasión cual había sido la situación de la impartición de justicia común y federal, así como la de funcionarios relacionados estrechamente con ella, como notarios o el Registro Público de la Propiedad, durante el período preconstitucional. Debe recordarse que el plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 desconoció a los Tres Poderes de la Unión a partir del 19 de febrero de 1913, y lógicamente declaró la nulidad de todos los actos emanados de ellos desde esa fecha. Esta nulidad fue confirmada por un decreto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista de 4 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz. En su informe, Venustiano Carranza dijo:

"Antes de que el Ejército Constitucionalista ocupase la ciudad de México y el primer Jefe de éste se encargase del Poder Ejecutivo de la Unión, la justicia del orden común estuvo en los lugares que dicho Ejército iba ocupando, a cargo de los jueces nombrados por los gobernadores de los Estados, y, como ya dije, la justicia federal se puso a cargo de los jueces de instrucción militar, según lo dispuso el decreto de 31 de julio de 1914.

"Pero al ocuparse la ciudad de México se presentó la necesidad de atender a la justicia común en el Distrito Federal, y para ese efecto hubo que organizar el departamento correspondiente, poniéndolo a cargo del C. Licenciado Manuel Escudero y Verdugo, a quien se dio el carácter de Oficial Mayor Encargado del Despacho de la Secretaría del Ramo. [la de Justicia]

"En consonancia con el carácter preconstitucional de la Administración, por decreto de 30 del mes de septiembre de 1914, se organizó de una manera provisional la administración de la justicia común, cuyas características fueron: conocimiento de los negocios civiles y penales exclusivamente en su primera o única instancia, causando ejecutoria las sentencias respectivas; organización de los juzgados auxiliares adscritos a las comisarías; no poderse demandar penas convencionales en obligaciones civiles o mercantiles ni interés mayor del 6% anual, y suspensión de los juicios seguidos ante los jueces de la usurpación hasta tanto no se declarase su nulidad o validez.

Durante la estancia de Carranza en Veracruz expidió -como se dijo- un decreto el 4 de diciembre de 1914, en el cual fue reiterada la nulidad de los actos de la administración huertista, incluyendo no sólo actos de órganos

---

<sup>1</sup> Por decreto de la XXVII Cámara de Diputados fue declarado presidente de los Estados Unidos Mexicanos Venustiano Carranza, durante el período de cuatro años del 1o. de diciembre de 1916 al 30 de noviembre de 1920. Este decreto de la cámara fue de 26 de abril de 1917. El informe de 15 de abril de 1917 de Venustiano Carranza aparece en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de ese día.

judiciales, sino también de los notarios y del Registro Civil. Sin embargo, fueron hechas distinciones en este decreto cuando declaró:

Hoy que la victoria ha coronado sus sacrificios, debe comenzar el período de las reparaciones; pero comienza no con el impulsivismo de la pasión política, que si así fuera, disculpable sería, sino entrando en el examen sereno de las circunstancias, para proceder así, con el recto criterio de la justicia y se apresura a calmar la ansiedad social por la determinación de lo nulo y de lo válido de los gobiernos usurpadores.

Cree el Gobierno que es de justicia, hacer una distinción de esos actos. El pueblo no es culpable de la ocupación de los puestos públicos por la omnipotencia de las armas de una facción intrusa; ésta se impone, y decreta y se hace obedecer.

Los actos, pues que emanan de autoridades que no tienen contacto con la política ni con la suerte del gobierno que impera, sino que son lícitos, limpios, y ordenados, esos pueden continuar con carácter de válidos; y los que se envuelven con el manto de la legalidad, pero encubren burlas y fraudes, y que se encaminan directamente a eludir responsabilidades contraídas en la perpetración de verdaderos crímenes, ya de orden común, o ya político, esos, de cualquiera manera con que se hayan realizado, no pueden ser legítimos, ni valederos, hay que perseguirlos para lograr el escarmiento, y para hacer justicia.

El gobierno de Carranza también tenía como propósito cobrar impuestos y derechos sobre adjudicación de bienes por herencia y por compraventas normales, ajenas a todo aspecto político. El decreto de 4 de diciembre de 1914 decía así en sus tres primeros artículos:

Art. 1o. Siguen siendo nulos los actos de las administraciones de los llamados gobiernos huertista y zapatista, que hayan tenido por objeto eludir responsabilidades civiles, nacidas de delitos políticos, o del orden común, cometidos a la sombra de un empleo o comisión oficial desde el 19 de febrero de 1913.

Art. 2o. En esta comprensión se hallan:

Frac. I: Los contratos otorgados ante Notario Público o autoridades, con facultad de autorizar contratos particulares o los contratos celebrados en la forma privada; las autorizaciones judiciales o administrativas que crean derechos o acepten adquisición de ellos.

Frac. II: Los actos Notariales que de cualquier modo transmitan derechos para la enajenación de bienes en que se eludan responsabilidades civiles por delitos políticos.

Frac. III: Todos los actos del Registro Público que crean derechos, con los que se transmita el dominio pleno propendiendo siempre a burlar responsabilidades civiles del carácter que se ha dicho.

Frac. IV: Todos los actos de los Jueces del Registro Civil que constituyan un derecho de transmisibilidad de bienes muebles o inmuebles o de acciones reales en propensión de fraude a toda responsabilidad civil proveniente de delito político o del orden común cometido a la sombra de cargo o comisión oficial.

Frac. V: Todos los actos del Poder Judicial que con ellos se transfiera la propiedad o derechos reales adquiridos con anterioridad y que con ellos dejen sin efecto la responsabilidad civil inherente a todo delito de los ya expresados.

Art. 2: Lo son también todos los actos que pasaron ante los Notarios, que para capturar autorizaron las administraciones usurpadoras.

Art. 3: Todos los actos del Registro civil, los contratos o actos y transacciones ya en el orden privado o ante funcionarios de fe pública; todos los actos judiciales próximos a resolución definitiva o resueltos ya y aun los pendientes de causar ejecutoria y los demás de este orden de jurisdicción voluntaria o mixta, pero extraños del todo a responsabilidades civiles nacidas de la comisión de delitos políticos o del orden común, pero a la sombra del carácter oficial, son válidos y subsistentes.

Hizo alusión Carranza a otros decretos relacionados con la impartición de justicia y con las leyes civiles. Por ejemplo, el 29 de diciembre de 1914 fue aceptado el divorcio con ruptura del vínculo matrimonial, y se dieron disposiciones para elevar el status de la mujer. De estos problemas estuvo encargado principalmente el secretario de Justicia de Carranza, que lo fue el licenciado Manuel Escudero y Verdugo hasta el 19 de agosto de 1915, y que después de esta fecha fue substituido por el licenciado Roque Estrada.

Tuvo Carranza la intuición de evitar la especulación con la propiedad inmueble, "para que no cayese en manos de extranjeros a irrisorio precio". Exigió la llamada cláusula Calvo y para que el extranjero adquiriera un bien debía renunciar en el acto de la compra de un inmueble o de acciones de una sociedad anónima a la protección diplomática, declarando que se le considerase como mexicano. El informe de Carranza revela mayor nacionalismo que esta cláusula Calvo:

Se prohibió al Encargado del Registro Público de la Propiedad del registro de toda clase de operaciones que fueren consecuencia de actuaciones judiciales en suspenso; de aquellas que modificasen de algún modo la propiedad raíz sin la autorización previa

de la Secretaría, la cual para conceder esas autorizaciones, tenía en cuenta las listas de bienes intervenidos que le eran remitidas por las autoridades facultadas para verificar intervenciones, y las operaciones de igual clase sobre la propiedad raíz, en las cuales el enajenante fuese mexicano y el adquirente extranjero sin la propia autorización de la misma Secretaría. Para la adquisición de bienes raíces por extranjeros se exigió, por renuncia expresa en el contrato respectivo, de recurrir a las leyes extranjeras y a conductos diplomáticos y sujetarse estrictamente a las del país. Como la forma anónima de la sociedad es la más adecuada para burlar los fines arriba indicados, se procuró que en su constitución se expresase que se sujetaban exclusivamente a las leyes mexicanas y que los simples tenedores de acciones por ese sólo hecho y para los efectos de la propia sociedad eran considerados como mexicanos. También se tomaron medidas tendentes a evitar el abuso de la organización de empresas dedicadas a explotaciones petrolíferas y sus similares. Para la eficacia y seguridad de todos estos fines se giraron órdenes terminantes a los notarios, sancionando su inobservancia con penas severas, ya se tratase de esos mismos notarios, de abogados o de simples particulares.

Un nuevo decreto fue dado cuando Carranza ya tenía un gobierno mucho más consolidado el 11 de julio de 1916. En este decreto fueron declaradas válidas varias actuaciones de órganos ilegítimos y quedó aclarado que muchas de ellas no eran nulas.

De ahí que se declaran nulas, en términos generales, todas las actuaciones a que nos hemos referido y se declarasen revalidadas de pleno derecho aquellas que hubieren sido consecuencia obligada y forzosa de las necesidades individuales, siempre que hubiese intervenido de una manera clara la voluntad de esos mismos individuos. Se concedió el derecho a solicitar la revalidación de las actuaciones declaradas nulas durante un lapso de tiempo comprendido entre la promulgación del decreto y las seis de la tarde del día 30 de diciembre del mismo año de 1916, término suficientemente amplio para la resolución de todas las cuestiones relacionadas con la materia del decreto.

Por otra parte, hubo condiciones especiales durante la Revolución que provocaron un crecimiento enorme de la población de la ciudad de México debido a la inmigración.<sup>2</sup> Poco después de que Carranza entró a la capital en agosto de 1914 advirtió el problema de la vivienda y del monto de los alquileres, por lo cual dictó un decreto el 30 de septiembre de 1914 que establecía una especie de "congelación de rentas". Pero a principios de 1916, el gobierno constitucionalista advirtió que esta medida era perjudicial para la economía y los impuestos, por lo cual fue modificada substancialmente.

"Las circunstancias especiales que rodearon al Distrito Federal durante la lucha en contra de la llamada Administración Convencionista, obligó a una superabundancia de población en sus grandes centros y a que en ellos se agravase especialmente el estado económico. Estas causas inclinaron al Gobierno a tener en suspenso el ejercicio de las acciones tendentes a la desocupación de los hogares, porque de lo contrario millares de familias hubiesen sido arrojadas a la calle y expuestas a las naturales consecuencias de la miseria. Aliviada un poco la situación al iniciarse el año de 1916, la medida adoptada se modificó consecuentemente al disponerse que cuando el juicio de desocupación se fundara en la falta de pago de rentas que no excedieran de veinticinco pesos mensuales, el juez podía suspender el juicio de lanzamiento si se encontraba frente a un caso de miseria excepcional y notoria, sin estorbar por ello el derecho de los acreedores para exigir el pago de las pensiones que se les adeudasen. Más tarde, cuando la situación especial del Distrito Federal pudo mejorarse, se adicionó el artículo 19 del decreto de 30 de septiembre de 1914, en el sentido de conceder indefectiblemente para la desocupación el plazo de tres meses y si esa desocupación se solicitaba por causa diversa de la falta de pago de renta, podía concederse una prórroga del contrato por seis meses más; beneficios acordados solamente a la ciudad de México y a las demás poblaciones del Distrito Federal, unidas a aquella por ferrocarril eléctrico y al de Tepic.

Otros decretos tuvieron importancia respecto a la legislación civil y familiar. El 16 de junio de 1916 fue reglamentado el divorcio por mutuo consentimiento después de un año de la celebración del matrimonio. El 2 de abril de 1917 fue derogada la venta con pacto de retroventa, si el objeto del contrato había sido un inmueble, para evitar el abuso de prestamistas. Estos decretos dados en estado de emergencia por el Ejecutivo tuvieron efectos en toda la República, como decretos o leyes federales. En materia penal hubo circunstancias especiales en la ciudad de México, pues gran número de personas estaban en las cárceles sin saberse el porqué o bien por delitos menores. Carranza dispuso que quedasen en libertad. Asimismo, muchos delincuentes mayores estaban en prisión sin estar bajo la jurisdicción de un juez, por lo cual Carranza ordenó en 1916 que la pena de prisión

---

<sup>2</sup> Se calcula que la ciudad de México tenía un millón de habitantes en 1915, cuando tuvo también una inflación terrible.

incluyese el tiempo en que habían estado encarcelados de hecho. Durante el periodo preconstitucional, Carranza tuvo conciencia de los problemas de la justicia común y la federal, e intentó su solución.

"Desde que la Primera Jefatura fijó su residencia en Veracruz, tuvo el pensamiento de dar a la administración de la justicia común una nueva organización que a la vez que asegurase su independencia, redujera, por lo menos a la mitad, el número de los encargados de dispensarla, permitiese remunerarlos mejor y escogerlos, por su corto número, entre los profesionistas que en las actuales circunstancias ofrecen las condiciones de moralidad y aptitud necesarias para cargo tan importante.

"También pensé en una organización del Poder Judicial Federal que, llenando las mismas condiciones exigidas para la justicia común, la adaptase mejor para la función que tiene que desempeñar; pero me ví impedido para llevar a efecto mi propósito por la incertidumbre de que fuese aceptada la base sobre que una y otra organización debía descansar, y además, porque semejante reforma tenía que llevar forzosamente consigo la de las leyes procesales, cosa imposible de hacerse entre tanto la organización judicial no se efectuase.

"La organización de la justicia, fuera de la falta absoluta de la independencia por habérsela tenido subordinada en lo absoluto al Poder Ejecutivo, se ha caracterizado siempre por su enorme estructura que la hace complicada y costosa, y por la lentitud en sus procedimientos, hechos más para cansar a los litigantes que para dirimir sus controversias.<sup>3</sup>

Varios factores influyeron en el triunfo de Carranza respecto a Huerta y a sus rivales Villa y Zapata. Uno fue su increíble capacidad de trabajo, pues se iba a dormir a altas horas de la noche y se levantaba a las cinco de la mañana. Su política financiera le dio buenos resultados y mantuvo el principio de que sus fuerzas no podían aceptar préstamos o dinero de los extranjeros, sino de aduanas capturadas, préstamos forzosos o propiedades confiscadas. Esta era una antigua tradición de las revoluciones democráticas, que atacaba a los ricos y privilegiados. Además, el gobierno provisional de Carranza estuvo integrado por hombres de excelente capacidad y cultura, que incluía a radicales como Francisco J. Múgica, así como civiles más moderados: por ejemplo Luis Cabrera, Pastor Rouaix y Alberto J. Pani. Su régimen duró de hecho cinco años y tuvo un programa profundamente nacionalista.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Informe de 15 de abril de 1917 de Venustiano Carranza, en su carácter de Jefe del Ejército Constitucionalista, aunque retroactivamente fue declarado presidente de la República a partir del 1o. de diciembre de 1916.

<sup>4</sup> Richmond, Douglas W. *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza. 1893-1920*. Fondo de Cultura Económica. México, 1986. pp. 110 y ss.