

EXPOSICION DE MOTIVOS DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS FEDERALES.* (Fragmento)

Por el Lic. Luis G. Labastida

Organizada en Junio de 1894 la Comisión que debía formular el Código de Procedimientos Federales, ordenó el Señor Presidente de la República que yo formara parte de ella, con mi carácter de Jefe del Departamento de Legislación en la Secretaría de Hacienda.

Durante nuestras labores, procuré recoger cuidadosamente los fundamentos radicales que tuvo la Comisión al dar una forma definitiva a las disposiciones que contienen el Título preliminar y Libro Primero del mencionado Código, que el Ejecutivo se sirvió promulgar en uso de la facultad que le otorgó el Congreso de la Unión.

Mis apuntaciones, que consisten en el extracto de las doctrinas que se vertieron al discutirse el proyecto de Código, me servirán de guía para formular con ellas una «Exposición de motivos» de las partes del Código publicadas ya, en obsequio del acuerdo que se dignó Ud. comunicarme en su nota de 4 de noviembre de 1897.

Mas antes de entrar a la parte substancial de la obra, creo indispensable exponer las bases del programa, tanto jurídico cuanto económico, que para el desempeño de mi cometido se sirvió darme el Señor Secretario de Hacienda a fin de que, en la ley que iba a elaborarse, se salvaran los intereses del fisco. Las bases o instrucciones a que debía sujetarme, fueron las siguientes:

Primera. Que se conservasen todas las prerrogativas de la Hacienda Pública, siempre que fuesen compatibles con las instituciones que nos rigen.

Segunda. Que el ejercicio de la facultad económico-coactiva, quedase expedito para asegurar en todo caso los intereses fiscales.

Tercera. Que nunca se entorpeciera la acción administrativa en general, ni en sus procedimientos especiales.

Cuarta. Que en las controversias que se suscitasen en los diversos ramos de la administración hacendaria, se procurara la unidad del procedimiento, hasta donde lo permitiera la naturaleza de cada ramo.

Quinta. Que se evitase en lo posible, la dilación o paralización en el despacho de los asuntos públicos.

Estas bases me proporcionaron elementos de importancia para contribuir de algún modo a la difícil tarea, que Ud. Sr. Secretario de Justicia, auxiliado por la Comisión que presidía, llevó a un término feliz, después de tres años de incansables estudios.

A mi juicio, las ideas expuestas sobre la inmunidad de los intereses fiscales, se han implantado íntegras en el proyecto formulado por la Comisión y aceptado por el Ejecutivo. Y esto quedará perfectamente comprobado en la presente exposición, en la que no solo daré un idea general de la obra consumada, sino que manifestaré con toda la claridad necesaria, los principios jurídicos admitidos, las innovaciones hechas en las prácticas anteriores, y muy especialmente, los motivos que impulsaron a la Comisión para fijar los nuevos procedimientos relativos a las controversias que afectan a la Hacienda Pública.

Tal es la síntesis del presente trabajo, que tengo la honra de someter al ilustrado criterio de Ud., asegurándole que al desempeñarlo he procurado corresponder a la confianza que me dispensó el Gobierno, si no con mis cortas aptitudes, sí recogiendo con empeño las opiniones emitidas en el seno de la Comisión al formarse un cuerpo de Derecho fiscal, que tan imperiosamente reclamaban, desde hace muchos años, tanto los intereses de la Federación como los legítimos de los particulares.

I

PARTE HISTORICA.

El día 4 de junio de 1894 se instaló la Comisión del Código de Procedimientos Federales, bajo la presidencia del Sr. Secretario de Justicia e Instrucción Pública, e integrada con el Procu-

* México, Tipografía de la oficina Impresora del Timbre, Palacio Nacional. 1898.

rador general de la Nación, el infrascrito Jefe del Departamento de Legislación de la Secretaría de Hacienda, y el Jefe de la Sección de Justicia de la Secretaría del mismo ramo, quien funcionaba también como Secretario.

Abierta la sesión, el Sr. Secretario de Justicia, para dar principio a los trabajos, hizo la historia de los anteriormente emprendidos, mencionando los proyectos presentados por distintas comisiones, los juicios críticos de que fueron objeto por juriconsultos distinguidos, y sus apreciaciones personales, concluyendo por poner a disposición de la Junta los trabajos pretéritos para que, previo el estudio de ellos, aprovechara o desechara lo que creyese necesario en el proyecto que debía formular.

La historia referida por el Señor Secretario de Justicia, a la vez que demuestra el empeño del Gobierno en cubrir las deficiencias de la antigua legislación, y en dar a la Justicia federal la amplitud de formas y la acción potente y expedita que requieren sus altas y trascendentales funciones, revela la magnitud de los obstáculos que se han opuesto a la realización de la empresa.

No es hoy cuando el Ejecutivo se ha preocupado con la ingente necesidad de la expedición de un Código de Procedimientos en materia federal, pues ya en 1872 se había nombrado con dicho fin una Comisión, compuesta de los Sres. Lics. Manuel Dublán, Luis Méndez, Manuel Siliceo y José María Linares, quienes presentaron, después de un año, dos títulos de su proyecto, que se imprimieron y publicaron a fin de que la prensa, y sobre todo, las personas competentes en el ramo, emitieran su juicio sobre aquel trabajo.

Pero aquella Comisión no continuó su obra y se consideró disuelta, en virtud de los cambios políticos que sobrevinieron.

Restablecido el orden constitucional, después del triunfo de la revolución de Tuxtepec, el Gobierno estimó la necesidad urgente de expedir una ley orgánica de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; ocupóse en ello desde luego con positiva eficacia y, aunque en 1877 hizo la iniciativa correspondiente, no llegó a expedir dicha ley el Congreso de la Unión.

No por esto desistió de su empeño el Ejecutivo, y para ver realizado el pensamiento que se inició en 1872, confió la terminación del proyecto, que entonces comenzara a redactarse, a una Comisión formada por los muy ilustrados juriconsultos Ignacio L. Vallarta, José María Lozano y Emilio Velasco, a quienes más tarde se asociaron los Sres. Lics. Fernando J. Corona, Manuel Contreras y Melesio Alcántara.

Esa Comisión comenzó sus trabajos desde Enero de 1885, y después de cuatro años y de 117 sesiones, redactó los 2,338 artículos que informan la parte concluida del proyecto, relativa solo al procedimiento civil, y que presentó a la Secretaría de Justicia en 23 de marzo de 1889; pero como el Sr. Lic. Vallarta, a raíz de un estudio concienzudo, presentó al Señor Secretario de Justicia, en 22 de noviembre de 1889, un extenso é importante juicio crítico de dicho trabajo, que contribuyó en gran parte a patentizar la necesidad de reformarlo substancialmente.

En esta última tarea transcurrieron varios años sin éxito alguno, hasta que el Señor Secretario de Justicia resolvió emprender de nuevo las labores, para ejercitar la autorización concedida al Ejecutivo por decreto de 2 de junio de 1892.

Queda, pues, justificada la lentitud con que se ha procedido en esta obra, no para los que profesan la ciencia del derecho y saben cuán difícil es al legislador elaborar una ley sobre materias tan complexas como las que abarca nuestro sistema constitucional, sino aun para los que empíricamente han condenado la parsimonia con que ha procedido la Comisión a que tengo la honra de pertenecer.

Ni el Ejecutivo, ni las Comisiones que instituyó, han tenido elementos adecuados para la codificación intentada, ya porque no disponía de modelos que imitar, puesto que nuestro derecho político en el punto de que se trata, se separa de todos los adoptados en el extranjero; ya porque la legislación federal, vetusta e incoherente, no suministraba materia que pudiera aprovecharse.

La Ley de Procedimientos Federales reclama necesariamente un cuerpo de derecho civil, una legislación substantiva que aquella desenvuelva en fórmulas y tramitaciones concordantes. Dado el derecho, fácil es fijar el procedimiento para ejercitarlo; pero en el presente caso, la legislación adjetiva solo tenía como materia prima un conjunto de disposiciones contradictorias entre sí, dictadas otras bajo el imperio de un idealismo impracticable.

Fuera de estas consideraciones de carácter esencial, surgieron algunos incidentes particulares que impidieron la terminación oportuna del Código iniciado. No me refiero a los trastornos políticos que conmovieron al país desde 1861 hasta 1876, sino a otros obstáculos con que tropezaron las comisiones, especialmente la de 1885. Esta se resintió de la separación de su presidente, el Sr. Vallarta, motivada por la diferencia de opiniones entre él y sus colegas, separación que se reflejó en la obra comenzada por el primero y terminada por los últimos, y en la que desde luego se observa la ausencia de un plan general en sus bases, y la falta de unidad y armonía en sus preceptos.

Sin embargo, esos trabajos, la crítica que hizo de ellos el Sr. Vallarta, y algunas monografías de varios inteligentes abogados, fueron un poderoso auxiliar para la última Comisión, que tuvo además la ventaja de funcionar con mayor amplitud y seguridad, porque tomando participación en todas sus discusiones el Secretario del ramo, las partes del proyecto que se iban aprobando, no requerían nuevo examen de parte del Ejecutivo.

II

PLAN GENERAL

Terminado el estudio de los trabajos emprendidos con anterioridad, la Comisión, procediendo con ánimo desapasionado y criterio sereno, decidió que eran inaceptables los preceptos consultados, porque no respondían a las nuevas reformas que las últimas evoluciones habían impreso en las controversias de orden fiscal, ni se compadecían con las ideas dominantes en la actualidad; en consecuencia, procedió a discutir y fijar las bases sobre las cuales habría de levantarse el nuevo Código, y adoptó las siguientes, que difieren notablemente de las que constituyeron los anteriores proyectos:

I^a. La Justicia Federal estará siempre expedita, será rápida en sus procedimientos y accesible a todo individuo, cualquiera

que sea su clase, su fortuna, su condición social y su nacionalidad.

2ª. El procedimiento federal se asimilará en cuanto fuere posible al del orden común, para unificar la legislación, aprovechando, sin embargo, las lecciones de la experiencia, a fin de no incurrir en los defectos de los códigos vigentes; pero sin que haya una sola reforma, una sola innovación que no esté justificada por la naturaleza especial de los asuntos federales o por un motivo de interés público.

3ª. El procedimiento será verbal en toda clase de negocios, suprimiendo las fórmulas y requisitos innecesarios de que era tan pródiga la legislación antigua.

4ª. Los juicios solo se clasificarán en dos grupos: ordinario y sumario, con las particularidades que el derecho exige para algunos de estos últimos, y sin comprender en esta regla general los que, como el amparo, deben tener una tramitación especial.

5ª. Los juicios no tendrán más de dos instancias, y la segunda en ningún caso será obligatoria, sino motivada por el recurso interpuesto en la forma y términos que designe la ley.

6ª. No habrá más trámites que los estrictamente necesarios para el esclarecimiento de los hechos, y los alegatos y audiencias se limitarán al tiempo rigurosamente indispensable para fijar el derecho de los litigantes.

7ª. No habrá definiciones ni clasificaciones de carácter puramente científico, siempre impropios de un Código que solo debe contener un conjunto de preceptos.

8ª. La jurisprudencia que formen los Tribunales federales, no tendrá fuerza obligatoria, y será considerada solo como especulación científica.

Adoptados estos principios, fácil fue formar el plan general de la obra, y quedó resuelto que el Código de Procedimientos Federales contendría las partes siguientes:

Primera. El título preliminar, en el que se fijará la organización, competencia y atribuciones de los Tribunales.

Segunda. El libro primero, que tratará de los procedimientos en el orden civil.

Tercera. El libro segundo, que se ocupará en los procedimientos del orden penal.

El libro primero debía contener tres títulos: uno, consagrado a las reglas generales del procedimiento; otro, a la jurisdicción contenciosa, y el último a la voluntaria.

Como la Comisión no ha terminado aún el libro segundo, este informe solo comprende los motivos del título preliminar y del libro primero.

III

TITULO PRELIMINAR.

ORGANIZACION DE LOS TRIBUNALES.

Difícil era preceptuar el procedimiento jurídico en asuntos federales, precisando las funciones de los Tribunales de la Nación, si antes no se organizaban éstos, en condiciones tales, que pudieran corresponder eficazmente a las necesidades de la época y a los principios radicales que acaban de adoptarse.

Si se hubiera intentado dictar las formas y tramitaciones de los juicios sin relación a los magistrados y jueces que debían

conocer de ellos, sin deslindar su competencia, su jurisdicción y sus atribuciones, el Código que se expidiera sería impracticable, y la justicia federal quedaría impotente en su funcionamiento.

La Constitución, en su art. 96, prometió una ley reglamentaria que estableciera y organizara los Tribunales de Circuito y de Distrito, y en el art. 100 la expedición de la ley que graduara las atribuciones de dichos Tribunales. Desgraciadamente no se habían cumplido tales promesas al redactarse el Código de Procedimientos Federales.

Sin embargo de esta omisión, el Gobierno, apremiado por la necesidad de facilitar el ejercicio de la justicia federal, había establecido provisionalmente los tribunales de que se trata, bajo la forma que les dieran leyes anteriores.

Así es como las de 13 de mayo de 1825, de 22 de mayo de 1834, de 23 de noviembre de 1855 y demás relativas, se habían venido aplicando, a pesar de su deficiencia y hasta de su incompatibilidad con los principios fundamentales que nos rigen, puesto que algunas de aquellas leyes fueron emanadas del Gobierno central.

Todas estas consideraciones tuvo presentes la Comisión al medir la urgencia de organizar los Tribunales, dotándolos de un factor exigido por las formas que la ciencia moderna ha dado a nuestro derecho patrio, el Ministerio Público; pero contra este principio de organización, el Señor Secretario de Justicia hizo presente, que la ley de 2 de junio de 1892 solo autorizaba al Ejecutivo para expedir un Código de Procedimientos Federales, y no leyes orgánicas de los artículos de la Constitución.

Esto, que era incontestable, presentaba nuevas dificultades para que la Comisión llenara su objeto. ¿Cómo implantar en el procedimiento federal las reformas que reclaman las evoluciones científicas que ha sufrido el derecho constitucional y el progreso de nuestro ser económico, si los Tribunales han de conservar sus formas arcaicas y el funcionamiento empírico que presidió a su creación?

Para salvar en lo posible este inconveniente, y para no presentar un Código trunco, deficiente, y que claudicara por falta de bases, resolvióse dejar en pie las leyes vigentes, ordenándolas y codificándolas sin alterar su esencia, y de esta suerte quedó organizada la justicia federal, sin que pueda acusarse a la Comisión, ni mucho menos al Ejecutivo, de haber usurpado facultades legislativas, pues no hay precepto del Título preliminar relativo a la parte orgánica de los Tribunales que no se encuentre comprendido en algún artículo de ley anterior.

Es verdad que se estableció el Ministerio Público; pero esto no importa novación alguna substancial, pues solo significa dar al Cuerpo de Promotores, vigilado y dirigido por el Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y por el Procurador General, su verdadero carácter, su propia denominación.

Concluida y formulada esta labor, creyó la Comisión que sin excederse de sus atribuciones, había salvado la más grave de las dificultades, delineando la organización de la justicia federal, dentro de los preceptos constitucionales, y en concordancia con las leyes vigentes; pero no fue así, porque la división territorial de Circuitos y Distritos resultaba imperfecta, tanto porque no correspondía al nuevo sistema de comunicaciones establecido por el movimiento ferrocarrilero, cuanto porque se habían aglomerado hasta tres Juzgados en una sola entidad federativa.

Por otra parte, desde que se decidió la supresión de la segunda instancia forzosa, nada justificaba la subsistencia de nueve Tribunales de Circuito, y muy principalmente cuando el recurso de apelación debía quedar reducido, en la mayor parte de los casos, a la audiencia y el fallo; pero a pesar de lo tangible de estas irregularidades, la Comisión dejó subsistentes la ubicación y número de los Tribunales de Circuito, porque no estaba, según se ha dicho, en las facultades del Ejecutivo la de dar una nueva organización a la justicia federal.

He aquí explicando por qué el señor Secretario de Justicia inició, inmediatamente después de la promulgación del Título preliminar, la reforma de la vieja planta de los referidos Tribunales y Juzgados, obteniendo del Congreso la expedición del decreto de 6 de mayo de 1896, en el que se reformaron los arts. 24, 33 y 34 de dicho Título, reduciendo a tres los Circuitos y a treinta y dos los Juzgados, y cambiando la situación de unos y otros en los términos exigidos por las actuales circunstancias.

Solo así fué posible dar nuevo ser y nueva acción a la justicia federal, sin traspasar las facultades otorgadas al Ejecutivo por el Congreso de la Unión.

IV

DEL MINISTERIO PUBLICO.

La Comisión estimó la conveniencia de instituir un Ministerio Público, caracterizado en sus funciones propias, no modificando la organización de los Tribunales federales, sino atribuyendo a algunos de sus funcionarios su verdadero carácter, en los términos que voy a exponer.

Tanto en la jurisprudencia clásica como en la moderna, y según la opinión de los jurisconsultos de las naciones más ilustradas, el Ministerio Público es una magistratura especial, encargada de velar por los intereses sociales, de procurar la represión de los delitos, de defender los intereses del Estado, y cuidar de la observancia de las leyes que deslindan la competencia de los tribunales.

Partiendo de estos principios, la Comisión, al redactar el capítulo quinto del Código de Procedimientos, no creó, pues, un Ministerio Público extraño a los componentes del Poder Judicial formado por la Constitución, sino que, siguiendo la letra y el espíritu de ésta, confió las atribuciones de esa Magistratura especial a quienes únicamente podían y debían desempeñarlas, al Procurador general de la Nación, al Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y a los Promotores de Circuito y de Distrito, dando a este grupo de funcionarios el nombre técnico que les corresponde.

En los Estados Unidos de Norte América hay un Procurador general, creado por la ley de 24 de septiembre de 1789. (sec. 3^a.), que tiene el deber de promover y dirigir ante la Suprema Corte todos los litigios que de algún modo interesen a la Federación. Y hay, además, en cada Distrito, un magistrado (*District Attorney*), que desempeña los oficios de Procurador de los Estados Unidos en su demarcación judicial.

En México la Constitución de 1857 estableció los cargos de Procurador General de la Nación y de Fiscal de la Suprema Corte, y las leyes relativas crearon los Promotores de los Tribunales de Circuito y Juzgados de distrito.

Y en ambas naciones esos altos funcionarios tienen la representación del Estado para defender sus intereses en el orden civil y en el penal; ejercitan la acción pública por razón de su oficio, y, por tanto, siempre que el interés nacional se encuentre atacado, su representante debe estar pronto a reclamar el cumplimiento de la ley y a restablecer el orden social, ya reprimiendo los hechos atentatorios contra el Gobierno, ya interviniendo en el amparo de las garantías individuales y de los derechos del hombre.

La comisión no hizo más que congregar a estos funcionarios en un mismo servicio judicial y reglamentar este servicio, siguiendo los preceptos de la ciencia del derecho; pero al dar a ese conjunto su denominación propia, pudo descubrir las profundas y radicales reformas que reclamaba el funcionamiento, que por leyes anteriores se había fijado a los agentes del Ministerio Público, tanto en la Suprema Corte como en los Circuitos y Distritos federales.

El Ejecutivo quiso herir de frente la dificultad, y el 6 de noviembre de 1896, inició ante la Cámara de Diputados una reforma constitucional, a fin de que el Procurador General de la Nación y el Fiscal de la Suprema Corte, conservando siempre la majestad de sus atribuciones, dejen, sin embargo, de ser entidades constitucionales componentes de aquel alto Tribunal, donde hoy son a la vez juez y parte.

Si tan necesaria reforma llega a promulgarse, la ley orgánica que reglamente el Ministerio Público, en el orden federal, podrá fácilmente designar las atribuciones de cada uno de los miembros de esa Magistratura; pero entre tanto, la Comisión respetando el precepto constitucional y el carácter que ahora tienen los dos funcionarios mencionados, se limitó a buscar alguna razón de diferencia que le sirviera de punto de partida.

A primera vista se observa que la Constitución da un nombre especial a cada uno de los miembros de la Suprema Corte, llamado a uno de ellos Fiscal y al otro Procurador de la Nación, lo que indudablemente significa que les quiso imprimir un carácter distinto del de los quince magistrados que no procuran ni fiscalizan.

He aquí el único elemento para interpretar el espíritu de los constituyentes, quienes al dar a esos dos miembros de la Corte el mismo origen de elección popular y el mismo tiempo de duración en su encargo, no señalaron base alguna que sirviera para reglamentar sus respectivos deberes.

Tuvo, pues necesidad la Comisión de atenerse exclusivamente a la significación gramatical e ideológica de las denominaciones expresadas, al distribuir las funciones del Ministerio Público Federal entre el Procurador General de la Nación, el Fiscal de la Corte y los Promotores de Circuito y de Distrito, como lo hizo la Secretaría de Gobernación para fundar su iniciativa sobre las reformas del artículo 91.

En dicho documento se leen los siguientes conceptos: «La voz *Fiscal* designa la persona que debe promover en los asuntos de la Hacienda Pública, y señala también al representante de la sociedad en los negocios de orden penal. *Procurador* es el que en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa; y ambas entidades indican el agente, el defensor de determinados intereses, el encargado de exigir la aplicación de la ley federal y de promover todo lo conducente a la eficacia de las

prescripciones constitucionales, y no pueden, por lo mismo, formar parte del Tribunal que decide sobre sus gestiones.»

Pareció a la Comisión que debía ocuparse en primer término del Procurador general, por la importancia de los intereses que deben estar a su cargo, y son todos aquellos a que se refieren los artículos 98 y 99 de la Constitución, y los que comprende el artículo 100, siempre que en éstos no esté interesada la Hacienda pública federal.

Procuróse poner en contacto a ese funcionario con el Poder Ejecutivo, a fin de que el Gobierno conozca con toda exactitud la marcha de los negocios, y de que el Ministerio Público disponga de los medios necesarios para el desempeño de sus elevadas funciones.

El Procurador general debe recabar las instrucciones, los documentos y las noticias que necesite del Ejecutivo, dar los informes que se le pidan por cualquiera de las Secretarías de Estado, y comunicar a la de Justicia las faltas que cometan los promotores, proponiéndole las medidas conducentes a la unidad y eficacia de la acción del Ministerio Público.

Con igual precisión se formularon las atribuciones del Fiscal de la Suprema Corte, pues en el artículo 65 del Código se preceptúa que debe pedir en todas las controversias en que esté interesada la Hacienda pública, y obsequiar, en consecuencia, las instrucciones que le diere el Ejecutivo para iniciar, proseguir y desistirse en los asuntos en que está interesado el Fisco, ya que en ellos el Fiscal representa a la Hacienda pública colocada por la ley bajo la dirección y responsabilidad del Ejecutivo.

También en grado ejercita el Fiscal de la Corte la acción penal, en los procesos instruidos contra presuntos responsables de delitos que son de la competencia de los Tribunales de la Federación; exige que se hagan efectivas las responsabilidades en que incurran los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, sus Promotores y Secretarios, en los expedientes concluidos que para su revisión pasan a la Suprema Corte de Justicia.

He ahí cómo se clasificaron las atribuciones de esos altos funcionarios, de manera que no haya colisión alguna en sus respectivas funciones, por ser distinta la órbita de acción de cada uno de ellos.

Sin hacer una paráfrasis del artículo 67 del Código, detallando las atribuciones que a los Promotores fiscales de Circuito y de Distrito se confiaron, me limito a decir en resumen, que aquellos ejercen en los tribunales y juzgados a que están adscritos, las funciones del Procurador general y del Fiscal de la Corte en el grado que les corresponde.

La parte más interesante del capítulo a que me refiero consiste en la desagregación absoluta que se hizo de las funciones del Procurador general y las del Fiscal, confundidas en la secuela del procedimiento antiguo. Las disposiciones del reglamento de la Corte y las prácticas judiciales más o menos fundadas en leyes de remota vigencia, provocaban lamentables dificultades entre dos funcionarios del mismo rango y de la misma competencia, dificultades que han cesado para siempre, ya por haberse marcado con toda exactitud los deberes de uno y otro, ya porque el Código extendió su previsión hasta los casos de duda, para los que se dispone, en el artículo 66, que la Sala

respectiva decidirá sin ulterior recurso sobre la ingerencia del Procurador o del Fiscal en determinado asunto.

Este sistema quedará perfeccionado con la reforma del artículo 91 de la Constitución, últimamente iniciada, que desde luego, producirá la ventaja de dejar un solo jefe del Ministerio Público Federal; pero entretanto, se evitarán los conflictos de jurisdicción entre dos Magistrados, y el Ejecutivo sabrá a cuál debe dirigirse en cada caso.

La sola denominación del Ministerio Público, ha realizado entre otras modificaciones una muy importante en el orden penal, y consiste en la posibilidad que tiene ahora el Promotor de ingerirse en el procedimiento judicial, desde las primeras diligencias del sumario.

Conforme a la antigua y deficiente legislación, el Juez de Distrito practicaba con absoluta reserva las diligencias encaminadas al descubrimiento de los delitos y al castigo de los delincuentes, y hasta que no terminaba el sumario o se veía precisado a sobreseer por falta de pruebas, pasaba el expediente al Promotor para su estudio. Este sistema era altamente perjudicial para los intereses sociales, porque el Juez se colocaba en situación tal, que nadie podía vigilar la atingencia de sus actos ni exigir la exactitud y rapidez en la práctica de las diligencias.

La autoridad administrativa, privada de todo contacto con la judicial, no podía comunicarle sus instrucciones, ni transmitirle los elementos de que disponía y que debían figurar en la instrucción como factores indispensables.

De tan vicioso modo de ser resultaba frecuentemente que el Juez de Distrito, encerrado en inviolable secreto, sin armas, sin auxilios, fracasaba en su empresa; y al pasar la causa al Promotor, se había perdido la oportunidad de una información perfecta, las huellas del delito habían desaparecido, o el delincuente estaba fuera de la acción de la justicia.

Para corregir tan monstruosas irregularidades, la Comisión quiso que el Ministerio Público Federal tomara una participación activa en el sumario, y previno que auxiliara al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones. Corolarios de este precepto genral son el artículo 67, donde se impuso a los Promotores el deber de pedir en todos los negocios de la competencia del Tribunal o Juzgado a que estuvieran adscritos, y la fracción III del artículo 65, que entre las atribuciones del Fiscal fijó la de ejercitar, en grado, la acción penal en los procesos contra los presuntos reos de delitos de la competencia de los Tribunales de la Federación.

V

DE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES FEDERALES.

Organizados ya los Tribunales e instituido el Ministerio Público, preciso era proceder a fijar la competencia de aquellos, para lo cual buscó la Comisión, y encontró en los proyectos anteriores elementos de cierta importancia, especialmente en la iniciativa dirigida en 1o. de Octubre de 1877, por la Secretaría de Justicia a la Cámara de Diputados.

Esa iniciativa, que no llegó a despacharse por el Poder Legislativo, fué objeto de laboriosos estudios de parte de la

Comisión, la que tomó, al fin, de tan interesante documento, los principios que concordaban con los que previamente había adoptado como bases radicales de su proyecto.

Difuso e inconducente sería especificar aquí cuáles de esos principios fueron aceptados y cuáles no; y además no quiero ni debo convertir esta exposición de motivos en un estudio crítico de la iniciativa a que acabo de referirme con el único fin de dar a conocer todas las fuentes en que se inspiró la Comisión, buscando, no la jactancia de la originalidad, sino la atingencia en los resultados.

Lo que sí cumple a mi deber, es asegurar que dicha Comisión procuró principalmente compenetrarse del espíritu de los preceptos constitucionales referentes al Poder Judicial, a fin de desarrollarlos, limitándose en los casos de difícil interpretación a fijar la regla más práctica y racional, para vencer las dificultades que durante muchos años habían hecho vacilar el éxito del procedimiento, sin que por falta de ley se hubiera logrado dar una solución satisfactoria.

En tal virtud, puede afirmarse que la jurisdicción federal, tal como está formulada en el novísimo Código de Procedimientos, es una creación rigurosamente constitucional, y por lo mismo debe corresponder a nuestra organización política, mereciendo un profundo estudio del derecho público de México, que por desgracia está aún en sus primeros albores.

Si poco contingente daban a la Comisión los jurisconsultos mexicanos que se han consagrado al derecho patrio, mucho menos podía recoger de los extranjeros, en virtud de ser nuestras instituciones enteramente distintas de las de otros países.

He aquí por qué la Comisión se sujetó estrictamente al texto del Código de 1857; y cuando quedó redactado el Título preliminar, creyendo haber dominado la más escabrosa y ardua de sus tareas, propuso su inmediata promulgación al Señor Secretario de Justicia, con la seguridad de que la vigencia de ese título haría desaparecer para siempre muchos de los obstáculos con que a cada instante tropezaba la Justicia federal.

Partiendo de tales principios, la Comisión trazó la órbita de la Justicia de la Unión, reproduciendo textualmente en los artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50 del Título preliminar, los correspondientes artículos constitucionales 97, 98, 99, 100, 101 y 102, permitiéndose tan solo adicionar, no la Constitución, sino las reglas de competencia, con dos disposiciones, cuya importancia es preciso hacer notar.

La primera es la que contiene el artículo 51 del Código, y ordena que los tribunales federales no podrán hacer declaraciones absolutas en autos, aclarando, modificando o derogando leyes vigentes.

Semejante prevención no importa una novedad, pues no es más que la aplicación a todas las controversias federales de lo que preceptúa, en su último inciso, el artículo 102 de la Constitución.

Este precepto, refiriéndose a los juicios que se susciten por violación de garantías, por actos o leyes de la autoridad federal que violen la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal, previene que las sentencias que se pronuncien solo se ocupen de individuos particulares, sin hacer declaración alguna general respecto a la ley que la motivare.

El artículo 51 del Código de Procedimientos hace extensiva una de las reglas para los fallos, en los juicios de amparo, a los de todas las controversias de que hablan los artículos del 97 al 100 de la Constitución, con lo que se extinguen las tendencias invasoras del Poder Judicial, que en todos los países y frecuentemente en el nuestro, ha concluido muchas veces por absorber atribuciones que no le corresponden.

La Comisión tuvo además en cuenta la división de Poderes que funcionan con sus facultades propias y exclusivas, y especialmente el gran principio de que solo el legislador puede interpretar, aclarar, modificar o derogar la ley, y que a los Tribunales toca únicamente aplicarla.

La segunda innovación se encuentra en el artículo 52, según el cual los Jueces de Distrito y los Magistrados de Circuito no pueden hacer consulta alguna a sus superiores acerca de los negocios de su competencia.

Las razones que se tuvieron para dictar este precepto, son obvias y de fácil exposición.

El artículo 90 constitucional depositó la Justicia de la Unión en la Suprema Corte y en los Tribunales de Circuito y de Distrito, bajo un orden tal, que cada uno de ellos ejerce actos de soberanía en el grado que, según las leyes orgánicas, le corresponde.

Dada esta graduación de funciones, si un Juez federal hiciese sobre determinado asunto una consulta a su inmediato superior y éste la resolviese, el superior habría externado ya su opinión, y por lo mismo quedaría inhábil para fallar cuando aquel negocio se elevara hasta él en segunda instancia, o en el recurso de casación.

Todavía hay otros inconvenientes para que los jueces consulten el parecer de sus superiores en el proceso de que conocen aquellos, y son: que el Juez que procediera conforme al parecer que se le había dado, podría considerarse irresponsable y opondría a la impugnación que se hiciera a su fallo, la instrucción que había recibido del superior; faltaría, además, la independencia del juzgador, elemento indispensable para la recta administración de justicia.

Después de haber precisado la competencia de los Tribunales federales en los términos antes expuestos, la Comisión no tenía otra cosa que hacer sino determinar los asuntos de que debía conocer cada uno de aquellos.

Fácil fue señalar la competencia de la Suprema Corte con sólo amoldarse a las leyes vigentes; y siguiendo esta regla, en el art. 53 del Código de Procedimientos se confirió a la Corte en Tribunal pleno, la facultad de conocer del juicio de amparo, teniendo en cuenta que siempre que se trata de corregir una violación de cualquiera de las garantías individuales, es forzosa la aplicación del texto constitucional, y que, además, las resoluciones que se dan en estos juicios pueden tener un carácter eminentemente político.

Con este motivo surgieron dos cuestiones gravísimas que preocuparon seriamente a los miembros de la Comisión, cuestiones que voy a presentar bajo las diversas fases en que fueron estudiadas.

¿Qué se entiende por Tribunal Pleno? He aquí un problema constitucional que ha quedado hasta hoy sin resolución, a pesar de lo muy discutido que fue por los jurisconsultos que han

escrito sobre derecho patrio y por las Comisiones anteriores que se encargaron de reglamentar los procedimientos federales. Los Sres. Vallarta y Velasco fueron de los que más se empeñaron en resolver dicho problema, y en vista de la fuerza de los argumentos que uno y otro exponían, tuvieron que aplazar la solución indefinidamente.

El punto controvertido debe plantearse así: ¿forman Tribunal Pleno exclusivamente los Magistrados propietarios, o también los supernumerarios?

Para el criterio de la Comisión es indudable que la jurisdicción plena y natural de la Suprema Corte debe residir exclusivamente en los Ministros propietarios, considerando la de los supernumerarios como supletoria y accidental, en virtud de que sólo funcionan para substituir a aquellos en sus faltas temporales o absolutas.

Esta distinción entre propietarios y supernumerarios es expresa, porque ella indica que aquellos son los que tienen derecho de propiedad en sus asientos bajo el dosel de la Justicia de la Federación, en tanto que los supernumerarios tienen otro carácter, y como su nombre lo indica, sólo son suplentes de los Ministros incapacitados de funcionar por recusación, enfermedad, licencia o cualquiera otra causa.

Si no fuera ese el espíritu del artículo constitucional, ¿con qué fin los constituyentes establecieron la clarísima distinción entre Ministros *propietarios* y *supernumerarios*, es decir, suplentes? Si los constituyentes quisieron que unos y otros, todos, funcionaran simultáneamente, ya en Salas, ya en Tribunal pleno, ¿por qué no dijeron en el art. 91 que la Suprema Corte se compondría de quince Ministros, un Fiscal y un Procurador general?

Pero la práctica jurídica hace mucho tiempo establecida, y algunos tratadistas, ateniéndose literalmente al texto del artículo precitado, han sostenido que la Corte, y por lo mismo el Tribunal Pleno, debe estar compuesto por los Magistrados propietarios y supernumerarios, y hasta por el Procurador y el Fiscal, quienes según he indicado ya, no son jueces, sino Ministerio Público.

En este conflicto de opiniones, la Comisión prefirió acallar la suya por más que la creyera procedente en derecho y sancionada hasta por el sentido común, sometándose a la práctica secular establecida en la Corte. Y con tanta más razón se plegó a este antecedente, cuanto que no debió olvidar que el Ejecutivo no había sido autorizado más que para expedir un Código de Procedimientos Federales, y no para hacer aclaraciones o modificaciones a un artículo constitucional.

Y por igual motivo, la Comisión, respetando los precedentes, quiso que cuando el Tribunal Pleno conociera de un juicio de amparo, el Procurador y el Fiscal perdieran momentáneamente el carácter de Ministerio Público y ejercieran funciones judiciales.

De las anteriores premisas, y por ser el juicio de amparo el único de la competencia del Tribunal Pleno, compuesto de diez y siete jueces, tuvo que partir la Comisión para fijar en nueve concurrentes el quórum de dicho Tribunal.

No es menos trascendental la segunda cuestión suscitada, y fue sobre la subsistencia del voto de calidad del Presidente de la Suprema Corte.

A primera vista, parece que este punto debería dilucidarse cuando se tratara del capítulo duodécimo del Código de Procedimientos que designa las atribuciones del Presidente de la Corte, puesto que en la fracción VI del art. 63 se le da la facultad de decidir en caso de empate en las votaciones del Tribunal Pleno. Mas como ahora estoy analizando la composición y funcionamiento de dicho Tribunal, no creo impertinente fundar de una vez por todas, por qué la Comisión dejó en pie el voto de calidad tan insólito en las prácticas democráticas.

La Comisión, *a priori*, rechazaba ese voto definitivo, que reviste al Presidente del Tribunal de cualidades excepcionales de acierto e inteligencia, suponiéndole superioridad en justificación y saber sobre los demás Magistrados.

Porque el hecho en toda su realidad es que, según la ley inviolable no sólo de la democracia, sino de toda colectividad encargada de opinar o juzgar en cualquier asunto, el fallo o decisión legal es el que pronuncia la mayoría, es decir la mitad más uno de los asistentes. Y tratándose de algo tan alto y venerable como la administración de Justicia, parece irregular que se dé a un Juez la capacidad para resolver lo que no ha sido posible a otros muchos; porque el voto de calidad se ejercita solamente en caso de empate en la votación, es decir, cuando el Tribunal dividido en opiniones no ha llegado a percibir con claridad de qué lado está la justicia; y lo que no pudo fallar el Tribunal Pleno, se decide por uno solo de los Magistrados.

La Comisión recordaba, además, aquellos tiempos tempestuosos, en que teniendo el Presidente de la Corte la investidura de Vicepresidente de la República, se convertía en un centro de oposición a los demás Poderes de la Unión y a los Poderes de los Estados; y cuando se multiplicaban los juicios de amparo contra actos administrativos, contra las leyes de Hacienda de algunas entidades federativas, y las cuestiones locales provocaban controversias de orden federal, la Corte era el foco de agitaciones políticas, y su Presidente el elemento obstruccionista que con su voto de calidad se imponía en las decisiones del Tribunal, sembrando malestar en la opinión pública y dando fuerza moral a las rebeldías.

Las reformas constitucionales de 3 de Octubre de 1882 y otras posteriores, han alejado esos peligros, y hoy el voto de calidad se siente menos trascendental; pero la razón que principalmente decidió su persistencia, fué la imposibilidad de resolver el caso de empate.

Muchos medios se escogitaron inútilmente, porque la raíz del mal está en la movilidad del número con que funciona la Corte. La irregularidad con que los Ministros concurren al Tribunal y la carencia de un reglamento que organice en número permanente e inmutable el Tribunal pleno, son las verdaderas causas del empate que motiva y justifica el voto de calidad.

El Congreso de la Unión es el único capaz de corregir semejantes irregularidades, reglamentando las funciones de la Corte de tal manera, que siempre funcione en número impar, como todos los jurados y todos los tribunales. Pero mientras haya en la Corte la movilidad en el personal concurrente que hay hoy, mientras un Magistrado retardatario pueda alterar el número impar con que se había instalado el Tribunal Pleno, mientras el empate sea inevitable, debe subsistir el voto doble y decisivo del Presidente.

VI

COMPETENCIA DE LAS SALAS
DE LA SUPREMA CORTE.

La Corte se divide para el despacho de los demás negocios en tres Salas, compuestas: la primera de cinco Magistrados, y de tres cada una de las otras dos.

La primera Sala resuelve las competencias de todo género, es además Tribunal de casación, y conoce de los impedimentos y recusaciones de los Magistrados de la misma Corte.

La segunda Sala conoce en segunda instancia:

I. De las controversias que se susciten entre dos o más Estados.

II. De las controversias en que la Federación fuere parte.

III. De las responsabilidades de los Magistrados, Promotores y Secretarios de Circuito.

La tercera Sala tiene la primera instancia de estos últimos negocios.

Las Salas segunda y tercera conocen por turno:

I. En segunda instancia, de los negocios en que la primera corresponde a los Tribunales de Circuito

II. De la revisión de expedientes en que haya causado ejecutoria la sentencia de los Tribunales de Circuito.

Tal es la doctrina legal exactamente ajustada a los preceptos constitucionales, que evitará en lo futuro las vacilaciones y controversias suscitadas por falta de reglas claras y precisas.

El único punto de dificultad que encontró la Comisión al redactar los artículos anteriores, fué el de precisar los asuntos en que la Unión es parte, y en que por lo mismo debe conocer la Corte desde la primera instancia.

Jurisconsultos de gran mérito, autoridades respetables en el Foro Mexicano, han procurado descubrir el verdadero espíritu de esta prescripción constitucional, para fijar la competencia sobre bases sólidas y evitar cuestiones tanto más delicadas y trascendentales, cuanto que se refieren a negocios de suma importancia; pero todos los esfuerzos habían sido estériles, ya por el silencio absoluto que los Constituyentes guardaron sobre este punto en la exposición de motivos y en los debates parlamentarios, ya por la vaguedad y deficiencia de los textos.

La Comisión sólo encontró teorías que, sobre ser arbitrarias, eran inconvenientes o impracticables.

La primera opinión que se impuso por algún tiempo, comprendía en la última parte del artículo 98 de la Constitución, los negocios en que se comprometían los grandes intereses del país, pues el texto se refiere a la Unión, y requiere, además, que ésta sea parte, es decir, que litigue como actor ó como reo.

Ahora bien, para que la Unión litigue, es indispensable que se trate de un interés que afecte a la República en su conjunto, a la Nación entera, y de aquí al fuero fundado en la supremacía del litigante y en la importancia del asunto.

Esta doctrina reconoce necesariamente como base cierta diferencia entre la Unión y la Federación, diferencia que ha querido deducirse de los preceptos de la Constitución de 1857 que se estudian, de los artículos 22 a 24 de la ley de 14 de Febrero de 1826, y de los artículos 142 y 143 de la Constitución de 1824.

El Sr. Lic. J. Pallares, en su obra intitulada *El Poder Judicial*, después de limitar esa diferencia para el solo efecto de fijar el Tribunal que debe conocer de los negocios federales, agrega: «La palabra Unión, significa el interés que tiene la Nación Mexicana como persona moral contratante ú obligada civilmente por medio del Supremo Gobierno; y así cuando se dice que está interesada la Unión en una cuestión judicial, se quiere expresar la idea de que la Nación Mexicana es actor o reo en juicio civil, en virtud de contrato o cuasi-contrato que en su nombre celebró el Ejecutivo de la Unión. La palabra Federación tiene una significación limitada, pues se refiere a todo interés fiscal, y no supone por lo mismo, que la Nación Mexicana como persona moral ha contratado, sino sólo obligaciones y derechos provenientes de la legislación fiscal deducibles en juicio.»

Tal doctrina no ha podido prosperar, porque las disposiciones anteriores a la Constitución, de que parece tomar su origen, no la justifican, pues en ellas no se hizo uso de la palabra Unión sino de la de Federación; y porque entre una y otra no puede existir diferencia alguna desde el punto de vista de los principios, ni la hubo en el ánimo de los Constituyentes de 1857, al redactar los arts. 97 y 98 citados.

El interés fiscal es el interés de la Unión, y cuando el Gobierno celebra un contrato, compromete los bienes de la Hacienda pública nacional, que no son otros que los intereses fiscales.

Federación es un sistema de Gobierno que consiste en la unión de varios Estados, los cuales conservan su independencia interior y tienen en común sus intereses políticos, y por eso Montesquie dijo que ella era una sociedad de sociedades. Unión, liga, alianza entre príncipes, repúblicas, estados o provincias, he aquí la idea dominante en todas las definiciones de las palabras Federación y Confederación, y es por lo mismo inadmisibles cualquiera teoría que requiera esencialmente una diferencia entre dos términos que representan la misma idea.

Los Constituyentes usaron las palabras Unión y Federación como sinónimas, pues en la frac. III del art. 97 dijeron: «en que la federación fuere parte.» y en el final del artículo siguiente, «en que la Unión fuere parte.»

El Sr. D. Ramón Rodríguez, en sus *Lecciones de Derecho Constitucional*, dice respecto del punto de que se trata:

«Este precepto establece a favor de la Unión una especie de fuero privilegiado que debe restringirse como todos los privilegios, en cuanto sea compatible con la misma Constitución. Por consecuencia, solamente en los casos en que es demandada la Unión, o en términos más claros, en que es demandado el Gobierno nacional, conoce desde la primera instancia la Corte de Justicia.

«En todos los demás sobre demandas fiscales u otros semejantes, conocen por su orden los Jueces de Distrito, Tribunales de Circuito, y en última instancia, la Corte de Justicia, conforme al art. 100 de la Constitución y a las leyes relativas.»

Esta teoría es absurda. Si la Constitución quiso establecer un fuero privilegiado a favor de la Unión, el Sr. Rodríguez lo establece en su perjuicio. La Unión demandada litigaría ante la Corte; la Unión demandante ante los Jueces de Distrito. Es decir que para ejercitar sus derechos recorrería todo el camino marcado para los negocios comunes, y para exigirle el cumplimiento

de sus obligaciones, su contrincante tendría desde luego acceso al Tribunal Supremo.

En verdad que no se concibe semejante interpretación, y mucho menos cuando se considera que para llegar a tan triste resultado, ha sido necesario mutilar audazmente el texto constitucional, puesto que dice con toda claridad y en dos ocasiones: *cuando la Unión o la Federación fuere parte*, y es parte cuando demanda y cuando es demandada. No es, por tanto, lícito limitar a la Unión demandada el precepto que de una manera indudable se refiere también a la Unión demandante.

«Solo en los casos en que es demandada la Unión, o en términos más claros, en que es demandado el Gobierno nacional, conoce desde la primera instancia la Suprema Corte de Justicia» dice el constitucionalista a que aludo, en su afán de restringir el privilegio.

¿Cómo puede demandarse al Gobierno nacional? ¿En su carácter de delegado, de representante? entonces es la Unión la demandada. ¿Personalmente a los individuos que lo constituyen? entonces la Federación no es parte.

Por último, la palabra privilegio que tanto suena en la teoría del Sr. Rodríguez, está completamente fuera de lugar. El privilegio es una ley de excepción en favor de un individuo y con perjuicio de los demás, y por ese motivo es odioso y debe restringirse; pero la Nación es una sola, y en consecuencia sus prerrogativas no perjudican y sí favorecen a todos los individuos que la constituyen.

El Sr. Lic. José María del Castillo Velasco, dice comentando el artículo 98 de la Constitución: «¿Pero deberá entenderse la frase *en que la Unión fuere parte*, exclusivamente de aquellas controversias en que haya interés del Fisco federal? Tales casos serán sin duda los más frecuentes y comunes, y no ocurre fácilmente a la imaginación, algún caso de otro género; pero lo que está fuera de duda, es que el precepto constitucional se refiere a aquellas controversias en que la Unión fuere parte.»

Prescindiendo de la puerilidad de esta última afirmación, se examinó la pregunta que el autor se hace y contesta afirmativamente. ¿La Federación es parte exclusivamente cuando está interesado el Fisco federal? La respuesta negativa de la Comisión fué inmediata y justificada con multitud de casos, de los que el comentador no pudo imaginarse uno sólo.

Esta última circunstancia debió haber servido al Sr. Castillo Velasco para desechar desde luego el pensamiento expresado en el párrafo preinserto, pues si en todos los negocios en que la Federación es parte, hay interés fiscal, y la Corte debe conocer en ellos desde la primera instancia, están demás los Tribunales de Distrito y de Circuito a que se refiere el artículo 90 de la Constitución.

El Sr. Lic. Juan M. Vázquez, Magistrado que fué de la Suprema Corte, en su *Curso de Derecho Público* presenta la doctrina siguiente: «Si la Federación es demandada por un Estado sobre cumplimiento de un contrato, de un deber impuesto por el Pacto Federal, o sobre indemnización de daños y perjuicios, y si uno o más ciudadanos o sociedades nacionales o extranjeras, tienen derecho que deducir contra ella, el juicio debe empezar por una de las Salas del Tribunal Superior.»

Por desgracia, dice el publicista en la misma página (545): «Lo expuesto supone que la Federación es demandada; más ¿qué

deberá decirse si ella es la que demanda? En este caso, si demanda a un Estado el cumplimiento de un contrato, debe hacerlo ante los Tribunales del Estado.»

Y para fundar este último pensamiento hace valer la consideración de que si la Justicia federal fuese el Juez competente para conocer de todas las demandas contra los Estados, se tendría «por un lado, la intervención del poder central respecto de ellos, y por otro, a los Estados distraídos por demandas.»

Semejantes ideas desautorizaron la teoría antes expuesta, pues los Comisionados, que por convicción y por sentimiento acatan los preceptos constitucionales, tienen, en el ejercicio de su encargo, el deber ineludible de sujetarse estrictamente a la ley fundamental.

En la Comisión anterior el Sr. Lic. Vallarta quiso se previniera en el Código que la Corte conociese en primera instancia de los negocios en que la Unión en su capacidad soberana litigara como parte; pero el Sr. Lic. Velasco no aceptó la capacidad soberana para litigar, sino la capacidad jurídica. El Sr. Lic. Lozano intervino en el debate, y más por deferencia hacía él, que por la fuerza de sus razonamientos, aceptaron los disidentes la transacción que les propuso, y las palabras *capacidad soberana*, se substituyeron con esta: personalidad jurídica.

Así pues, el proyecto de tan distinguidos jurisconsultos en vez de facilitar la administración de Justicia no habría hecho más que aumentar las dificultades, porque si la Corte hubiera de encargarse de los negocios en que la Federación litigase con su personalidad jurídica, los Tribunales de Circuito y de Distrito, permanecerían ociosos, dado que la Federación sin personalidad jurídica, no puede ser litigante.

He querido patentizar la importancia de las dificultades del punto de que me ocupo, y frente a las que debía colocarse la Comisión, para abrir un camino expedito a la marcha regular de los asuntos judiciales.

Profuso sería enumerar todos los autores que la Comisión tuvo a la vista, y los debates que sobre las mencionadas prescripciones constitucionales se suscitaron, y creo que para el objeto que me propongo, bastará determinar los motivos que decidieron a la Comisión a definir, como lo hizo en el artículo 55, las controversias en que la Federación es parte.

Supuesto el silencio absoluto de los Constituyentes, y la falta de exactitud y constitucionalidad de las teorías hasta ahora expuestas por jurisconsultos mexicanos, la Comisión ocurrió a los antecedentes legales que seguramente informaron el criterio de los redactores de los artículos 97 y 98 de la Constitución.

Desde luego, la ley de 14 de Febrero de 1826 fué objeto de especial estudio. En su artículo 22, fracción VI, atribuye a la Corte de Justicia el conocimiento exclusivo de las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo, o por su orden expresa y terminante. En la fracción I del artículo 23, limita la competencia de la misma Corte a la segunda y tercera instancia, de las controversias sobre contratos o negociaciones celebrados por los Comisarios generales, sin orden expresa del Gobierno; y en la fracción III, del artículo 24, sólo permite al referido Tribunal el conocimiento en tercera instancia, respecto de las mismas controversias, si los contratos o negociaciones se celebraron por agentes subalternos a los Comisarios generales, sin orden de éstos ni del Gobierno.

La fracción IX del último artículo citado, confiere a la Corte la tercera instancia de los negocios civiles que la admitan, en que la Federación esté interesada.

Los preceptos de esa ley no pueden ser más claros y precisos: según ellos, deben separarse de todos los negocios en que se interese la causa federal, los contratos o negociaciones celebrados por el Ejecutivo, para fijar la competencia de los Tribunales de la Unión, y sólo las controversias que de dichos contratos se originen fueron motivos de disposición especial; los demás negocios en que la Federación es parte, quedaron sujetos a la regla general, basada sobre la cuantía que en cada uno de ellos se versare.

La Constitución de 1824 sólo modificó la legislación anterior en el punto relativo a la clasificación de los contratos o negociaciones, atribuyendo en su artículo 137, fracción II, exclusivamente a la Corte el conocimiento de las cuestiones que de todos ellos se originen; pero dejó subsistentes los dos grupos mencionados, pues dispuso en sus artículos 142 y 143, que conociesen los Juzgados de Distrito de los negocios en que se interese la Federación, y cuya cuantía no exceda de \$500; y los Tribunales de Circuito de los mismos negocios, siempre que el interés exceda de la suma indicada.

La competencia establecida por la ley en los momentos de promulgarse la Constitución de 1857, estaba, pues, perfectamente definida.

Existía una regla general y una excepción; la primera fijaba la competencia de los Tribunales de Circuito y de Distrito para todos los juicios en que la Federación tuviera interés; la segunda establecía la competencia originaria de la Corte de Justicia para los referentes a contratos celebrados por el Ejecutivo, en los que, como es natural, estaba igualmente interesada la Federación.

Estas doctrinas fijaron las ideas de los señores comisionados, quienes no tuvieron inconveniente en aceptar las controversias sobre contratos, como objeto capital de la competencia originaria, y sin preocuparse ya del fisco ni de distinción alguna entre la Unión y la Federación, emprendieron su estudio desde el punto de vista de los precedentes citados. Entonces se observó que el Sr. Lic. Pallares, en la nota de la página 564 de su obra, de la que se ha insertado ya la parte conducente, dijo que el interés de la Unión en una cuestión judicial significa que la Nación Mexicana es actor o reo en juicio civil, en virtud de *contrato o cuasi-contrato* que en su nombre celebró el Ejecutivo.

El Sr. Lic. Eduardo Ruiz, en el comentario de la fracción III del art. 97 de la Constitución, expuesto en su *Curso de Derecho Constitucional*, formula esta pregunta: ¿Cuáles son las controversias en que la Federación es parte? y contesta: «Decimos que cuando el Ejecutivo, obrando en su esfera administrativa celebra contratos con un particular o con un Estado de la Federación, en materia civil, en virtud de la personalidad jurídica que tiene, además de su personalidad política, entonces la Nación obra como un contratante, como parte, no ejerciendo un poder, porque en este último caso no se consulta la voluntad del súbdito, y de la misma manera cuando en cumplimiento de una ley se crean derechos y obligaciones igualmente de naturaleza civil entre la Nación y los particulares.» El autor apoyó esta opinión con la ejecutoria de 20 de Agosto de 1880, expedida por

la Suprema Corte en el caso de la colisión de los vapores «Fénix» y «Frontera» en el río Grijalva.

El Sr. Lic. Protasio Tagle, en la iniciativa de que se ha hecho mérito, dijo: «Se entiende que la Federación es parte: ... En las controversias que se susciten sobre el cumplimiento de alguna obligación en que el Gobierno sea actor o reo en el juicio, o de un *contrato* celebrado por alguno de los Ministros de Estado a nombre de la Unión.»

En estas tres citas figuran los contratos celebrados por el Gobierno como objeto bien marcado de la competencia originaria de la Corte, no ya en obsequio de las antiguas leyes, sino como consecuencia de las instituciones que nos rigen; pero hay en cada uno de los párrafos preinsertos una particularidad, cuyo estudio acabó de fijar el concepto de la Comisión.

El Sr. Pallares habla de cuasi-contratos, es decir, de los hechos lícitos que independientemente del consentimiento expreso producen obligaciones, porque la ley, por motivos de equidad, presume el de alguna de las partes, hechos que con toda seguridad tendrán verificativo en la esfera federal, como la administración de bienes ajenos, la paga de lo indebido, la aceptación de una herencia y tantos otros.

El Sr. Ruiz se refiere a las obligaciones de naturaleza civil, emanadas de una ley, es decir, a las obligaciones que la Nación puede reportar como persona jurídica, en las que deben considerarse comprendidas las procedentes de los cuasi-contratos.

Y por último, el Sr. Tagle quiso limitar la competencia originaria de la Corte a los contratos celebrados por los Ministros de Estado, y no por sus empleados subalternos.

La Comisión estuvo conforme en comprender entre los negocios de la competencia exclusiva de la Corte, las obligaciones de carácter civil, procedentes del cuasi-contrato o de la ley, siempre que puedan equiparse a las que se derivan directamente de los contratos por paridad de razón; pero creyó más amplia y segura la segunda fórmula, supuesto que como he dicho, entre los derechos y obligaciones emanados de la ley, están seguramente comprendidos los que resultan de un cuasi-contrato. Creyó también necesario limitar dicha competencia a los contratos celebrados directamente por los Secretarios de Estado, por razón de la importancia de la materia, pues sería ridículo sujetar al conocimiento exclusivo de la Corte, el cumplimiento de un contrato celebrado por un agente fiscal o por el pagador de un regimiento, para llenar alguna de las atribuciones propias de sus respectivos cargos.

Esto dió motivo a dos observaciones: es la primera, que con frecuencia los Secretarios de Estado celebran contratos sobre asuntos de carácter muy especial, y cuyo interés baladí los aleja naturalmente del grupo de negocios cuya decisión ha querido encomendarse solamente al Tribunal Supremo; es la segunda, que en el mismo caso puede encontrarse ciertos derechos y obligaciones emanados de la ley; y deseosa la Comisión de no considerar en esta prerrogativa sino los asuntos de positiva importancia, se propuso aprovechar todos los elementos referidos, y redactó la definición que contiene la fracción II del artículo 55, sólo para el efecto de la competencia, en la forma siguiente:

«Se entiende que la Federación es parte cuando tenga que ejercitar derechos o cumplir obligaciones emanadas de la ley o

de contratos celebrados por los Secretarios de Estado, siempre que en uno y en otro caso se afecten los intereses generales de la Nación.»

VII

DE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO.

En México, como en los Estados Unidos, la competencia originaria de la Corte quedó reducida por la Constitución a determinados casos. El Congreso no puede, dice Story, darle jurisdicción en primera y última instancia para otra causa. Este es un ejemplo del principio que la concesión de un poder para casos especificados, importa la exclusión de ese poder para otros casos.

La Comisión, consecuente con estas ideas, no hizo más que reglamentar los artículos 98 y 99 de la Constitución, al definir la competencia de la Suprema Corte.

Pero no sucedió lo mismo al tratarse de los Tribunales de Circuito, porque los Constituyentes dejaron al dominio de la ley, sin limitación alguna, la facultad de fijar la competencia. La Comisión pudo obrar sobre un campo expedito, y en mi concepto lo hizo con justificación y con prudencia. En efecto, de los casos fijados en el artículo 97 constitucional, los comprendidos en las fracciones V y VII son de tal importancia, que la Constitución americana los atribuyó exclusivamente a la Corte Suprema.

La sección II del artículo 3o. de esa ley fundamental, dice: «La Suprema Corte conocerá en una sola instancia de todos los casos que afecten a los Embajadores y Ministros públicos, lo mismo que a los Cónsules, y de aquellos en que un Estado fuere parte interesada».....

La importancia de esta clase de negocios es patente, por que las colisiones entre los derechos de un Estado y los de particulares amenazan la paz pública y exigen una violenta solución. «Los negocios que afectan a los Embajadores, Agentes diplomáticos y Cónsules son, dice Kent, de vital interés para la soberanía de la Unión, entran en su política, y comprometen tanto los derechos nacionales, como la ley y cortesía de las naciones.»

De mayor trascendencia todavía son las controversias que se suscitan con motivo de los tratados celebrados con otras potencias, de las que puede resultar la ruptura de las relaciones internacionales y la guerra extranjera.

Por estos motivos se fijó la competencia originaria para conocer de esa clase de negocios en los Tribunales de Circuito, que vigilados directamente por la Suprema Corte de Justicia y despachados por un personal de Experiencia, ofrecerán mayores garantías de acierto en las resoluciones, y de rapidez y seguridad en el procedimiento.

La prescripción constitucional se refiere a los casos concernientes a los Agentes diplomáticos y Cónsules, y esto autorizó a la Comisión para comprender en la ley, tanto a los extranjeros residentes en la República, como a los mexicanos residentes en el extranjero.

Respecto de los primeros, la competencia privativa se extiende a los asuntos del orden civil y penal, tratándose sólo de los Cónsules que no tienen carácter diplomático y no disfrutan,

por lo mismo, de la inmunidad internacional. Las cuestiones del orden civil deben versar necesariamente sobre asuntos oficiales, porque los personales no son de la competencia federal.

Los delitos cometidos en el extranjero por Agentes diplomáticos y Cónsules mexicanos que por cortesía o por cualquiera otra causa no fueren allí castigados, sólo pueden serlo por la justicia federal, pues atribuyendo la ley el conocimiento de esta clase de negocios al Tribunal del lugar en que se cometió el delito, ningún Estado podría fundar su competencia.

Por este motivo la Comisión creyó comprendidos estos casos en la fracción VII del artículo 97 de la Constitución, y fijó respecto de ellos la competencia originaria de los Tribunales de Circuito, por la gravedad que envuelven, supuesto que tales actos, además de comprometer el decoro nacional, pueden originar funestas y trascendentales consecuencias.

Fuera de estos casos, los Tribunales de Circuito no tienen más que la revisión de los negocios que causen ejecutoria en los Juzgados de Distrito, y la apelación en los juicios que la admitan, funciones naturales que no exigen explicación alguna.

VIII.

DE LA COMPETENCIA DE LOS JUECES DE DISTRITO.

La competencia de los Jueces de Distrito comprende todos los negocios que no están expresamente exceptuados por las determinaciones de que se ha hecho mérito, y en consecuencia, poco puede decirse respecto del capítulo X del Código, que se motiva.

La Comisión formó tres grandes grupos de negocios, a saber: los de aplicación de leyes federales; los de derecho marítimo; y los comprendidos en el Código Penal con el carácter de delitos contra la Federación.

No obstante el escrúpulo con que se clasificaron y enumeraron las XLVI fracciones del artículo 60, la Comisión abrigaba, sin embargo, temores de haber omitido algún caso en cualquiera de los dos primeros grupos, no en el tercero, porque el hecho que no esté clasificado como delito por las leyes penales, no puede jurídicamente hablando tener ese carácter. Para evitar las cuestiones que pudieran sobrevenir, redactó en términos generales la fracción XLVII, cuya aplicación práctica es excesivamente fácil, no obstante la amplitud de sus conceptos, pues bastará al Juez o Magistrado decidir si el asunto de que se trata es de derecho marítimo, o afecta de algún modo la causa federal, para considerarlo comprendido entre los negocios de su competencia.

Por último, preciso es hacer constar que la Comisión no quiso repetir en cada caso de aplicación de leyes federales, la circunstancia indispensable del interés de la Federación para que la controversia se decida por sus Tribunales, por que las fracciones relativas del artículo 60, son reglamentarias del precepto constitucional; comprendido en la fracción I del artículo 45 de este Código, según el cual, los Tribunales referidos deben conocer:

«I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses particulares.»

.....