

decir, crear una Constitución, establecer un orden jurídico.

Al Congreso Constituyente también se le suele denominar Asamblea o, con menor frecuencia, Convención Constituyente.

Un Congreso Constituyente puede desempeñar labores que no le son propias, que no están relacionadas con el acto constituyente, como puede ser la revisión de leyes y actos de gobiernos anteriores a su establecimiento.

II. El Congreso Constituyente, por mandato del Poder Constituyente que es y sólo puede ser el pueblo, discute y aprueba una Constitución. Generalmente a los diputados constituyentes los elige el pueblo a través del voto público regido por las leyes electorales que establecen la elección de los legisladores, aunque, a veces, a dichas leyes electorales se les realizan algunas adiciones o enmiendas específicas para la elección de los diputados constituyentes. Se da el caso de que la ley de elección sea *específica* para un Congreso Constituyente, como aconteció con el segundo Congreso Constituyente mexicano de 1822-1823.

III. Las Constituciones mexicanas han sido creadas por Congresos Constituyentes. En nuestra historia hemos tenido ocho:

1. El Congreso Constituyente de 1813-1814 expidió, el 6 de noviembre de 1813, en acta solemne la declaración de Independencia, y el 22 de octubre de 1814 sancionó el “Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana” conocido como la Constitución de Apatzingán.

2. El Congreso Constituyente de 1822-1823 convocó al tercer Congreso Constituyente, aprobó las “Bases Constitucionales”, y el 12 de junio de 1823 expidió el “Voto por la forma de república federada”.

3. El Congreso Constituyente de 1823-1824 aprobó el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana” del 31 de enero de 1824 y la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” del 4 de octubre de 1824.

4. El Congreso Constituyente de 1835-1836 se formó con el Congreso federal que el 9 de septiembre de 1835 se declaró investido de facultades constituyentes; en octubre dictó unas “Bases Constitucionales” que destruyeron el sistema federal y expidió siete leyes constitucionales que formaron la Constitución centralista de 1836.

5. El Congreso Constituyente de 1842 redactó tres

proyectos de Constitución pero no llegó a aprobar ninguno porque fue disuelto por el poder ejecutivo.

6. El Congreso Constituyente de 1846-1847 ratificó la vigencia de la Constitución federal de 1824 y sancionó el “Acta de Reformas Constitucionales” de 1847.

7. El Constituyente de 1856-1857 promulgó el 5 de febrero de 1857, la Constitución Política de la República Mexicana, y

8. El Congreso Constituyente de 1916-1917 promulgó el 5 de febrero de 1917, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una persona o un grupo de *notables* expidieron en México documentos para gobernar el país: la Junta Nacional Instituyente otorgó el “Reglamento Político Provisional del Imperio” de Iturbide, la Junta Nacional Legislativa expidió las “Bases de organización política de la República Mexicana” de 1843, Alamán redactó las “Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución” de 1853 que fueron aprobadas por unas cuantas personas y, Maximiliano, autodeclarado con poderes constituyentes, promulgó en 1865 el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”.

IV. El sistema de Congresos Constituyentes ha venido siendo superado en varios países como Suiza, Francia, República Federal de Alemania y España, en los cuales es el pueblo, a través de su voto, quien acepta o rechaza un *proyecto* de Constitución que se pone a su consideración. Así, se pasa de la idea de Congreso Constituyente a Congreso Proyectista, idea que es más acorde con el pensamiento que el poder constituyente es sinónimo de pueblo y soberanía. En esta forma también se va caminando hacia adelante en el anhelo de ir perfeccionando los sistemas democráticos de vida y de gobierno.

V. BIBLIOGRAFIA: CARPIZO, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*; 4a. ed., México, UNAM, 1980; CUEVA, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, tomo II; MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Pax-México, 1972; SIERRA, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, UNAM, 1957; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1980*; 10a. ed., México, Porrúa, 1981.

Jorge CARPIZO

Congreso de la Unión. I. Llámase Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. II. Organó en quien

se deposita el poder legislativo federal en México, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo, así como las funciones inherentes a su calidad de legislatura local para el Distrito Federal.

III. A) *Integración.* El Congreso de la Unión o Congreso de la Unión o Congreso General se encuentra organizado mediante el sistema bicameral, es decir, está dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se compone de representantes de la nación, en número de hasta 400, de los cuales 300 son electos mediante el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y hasta 100 mediante el sistema de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Por su parte, el Senado se compone también de representantes populares, en número de 64, eligiéndose mediante el sistema de mayoría relativa dos en cada entidad federativa y dos en el Distrito Federal.

Los diputados duran 3 años en su encargo y los senadores 6, eligiéndose un suplente por cada uno de los propietarios. Para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos; tener 21 años cumplidos el día de la elección; ser originario del Estado donde se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección; no estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella; no ser secretario o subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección; no ser ministro de algún culto religioso y no haber ocupado el cargo de diputado en el periodo inmediatamente anterior con el carácter de propietario. Los mismos requisitos se exigen para ser senador, con excepción del de la edad ya que para ser senador se requiere una edad mínima de 30 años.

Para el cabal desempeño de sus funciones y para asegurar su independencia, los diputados y senadores gozan de dos privilegios que se conocen como *irresponsabilidad e inmunidad*; mediate el primer privile-

gio los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, no pudiendo jamás ser reconvenidas por ellas. Este privilegio se conserva incluso después de haber dejado el cargo. El privilegio de la inmunidad consiste en que mientras se está en ejercicio del cargo, no se puede ejercer acción penal en su contra, si previamente la cámara no los ha desahogado. Al contrario de lo que sucede con la irresponsabilidad, la inmunidad solamente se conserva mientras se está en ejercicio del cargo, por lo que, al llegar éste a su natural conclusión, sí se puede ejercer acción penal en contra del diputado o senador.

B). *Funcionamiento:* a) *Periodo de sesiones.* El Congreso de la Unión celebra anualmente un solo periodo ordinario de sesiones, que se inicia el primero de septiembre y concluye cuando más tarde el 31 de diciembre. La Comisión Permanente tiene facultad para citar al Congreso, o alguna de las cámaras, a sesiones extraordinarias, pudiéndoselo solicitar el ejecutivo o actuando dicha comisión *motu proprio*, cuando se presenten asuntos urgentes que ameriten la reunión de la Asamblea.

b) *Quórum de asistencia y de votación.* Para que las cámaras puedan celebrar sesiones válidas y legalmente se requiere que estén presentes un número determinado de legisladores; en la Cámara de Diputados la regla general sobre quórum de asistencia es de la mayoría absoluta de sus integrantes, es decir, la mitad más uno, mientras en la Cámara de Senadores la regla general es de las $\frac{2}{3}$ partes del total de sus integrantes. Como toda regla general ésta también tiene sus excepciones que expresamente consigna la Constitución. En cuanto a la votación, la regla general es en ambas cámaras el de la mayoría absoluta de votos, es decir, una resolución se adopta cuando recibe la mitad más uno de los votos. Esta regla general también sufre sus excepciones.

c) *Forma de actuación.* La organización bicameral del Congreso de la Unión origina que las funciones que corresponden al poder legislativo sean ejecutadas en forma diversa. La mayor parte de las funciones que corresponden a este poder son desarrolladas por el Congreso de la Unión, actuando las dos cámaras en forma separada y sucesiva, es decir, cada cámara funciona en su propio recinto y la facultad no se agota sino hasta que sucesivamente ambas cámaras han intervenido. La ley, cuya elaboración es la actividad más importante del Congreso, es desarrollada mediante este

procedimiento. La mayor parte de las facultades del Congreso se concentran en el a. 73 de la C. Otra serie de facultades corresponden exclusivamente a una de las dos cámaras, es decir, se actúa en forma independiente y no sucesiva, agotándose la facultad precisamente en la cámara a la que corresponde. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran en el a. 74 y las del Senado en el 76 constitucional. Otra serie de facultades de carácter administrativo, consignadas en el a. 77, son desarrolladas por las cámaras en forma independiente y no sucesiva, pero sin implicar facultades exclusivas.

Por último, el Congreso de la Unión puede actuar también como asamblea única, es decir, actuando las cámaras en forma conjunta y simultánea. Esta situación solamente se presenta en los siguientes casos. a) A la apertura del periodo ordinario de sesiones. b) Al recibir la protesta del presidente de la República en el acto de tomar posesión de su cargo y c) Para designar presidente de la República, sea con el carácter de interino o sustituto, cuando falta el titular.

IV. *Facultades del Congreso.* El principio de colaboración de poderes que asienta nuestra constitución, produce como una de sus consecuencias en el que un poder realice funciones que materialmente debieran corresponder a otro. Por esta razón, aunque obviamente la inmensa mayoría de las facultades del Congreso son de carácter legislativo, otras son, sin embargo, de naturaleza administrativa o jurisdiccional. La mayor parte de las facultades del Congreso se encuentran en el a. 73, que está compuesto de 30 fracciones (en realidad son 29 por que las fracciones II, XXIII, XXVIII, están derogadas pero, en cambio, existen las fracciones XXIX-B y XXIX-C). Las primeras 29 fracciones contienen las facultades expresas y la última fracción contiene las facultades implícitas, que no son nuevas y distintas facultades, sino facultades que solamente existen asociadas con una expresa y que tienen la finalidad de hacerlas efectivas, tanto las 29 del a. 73, como todas las otras concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión.

Dentro de las numerosas facultades que posee el Congreso de la Unión, pueden citarse las siguientes: a) *Respecto al Distrito Federal.* Ya se mencionó que el Congreso de la Unión es también la legislatura o Congreso Local del Distrito Federal, razón por la cual en este órgano confluye una doble naturaleza, la de ser órgano federal y órgano local. La fr. VI del a. 73 le da facultad al Congreso para legislar en todo lo rela-

tivo al Distrito Federal, estableciendo en cinco bases sus principios organizativos fundamentales. Estas cinco bases prevén que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley; la institución del referéndum y la iniciativa popular para los ordenamientos legales y reglamentos que se determinen en la ley de la materia; los procedimientos para la designación y sustitución de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como de los demás jueces del fuero común y, los principios elementales de organización del ministerio público del Distrito Federal. Las funciones que el Congreso de la Unión debe desarrollar en tanto que legislatura del Distrito Federal, son las mismas que le corresponde ejecutar a cualquier legislatura de una entidad federativa. Todo aquello que no esté concedido al Congreso de la Unión por la Constitución General, en tanto que órgano federal, podrá ser desarrollado por éste en tanto que órgano local respecto al Distrito Federal.

b) *Respecto a las entidades federativas.* De conformidad con las frs. I, III, IV, IX y XXIX-C del a. 73, el Congreso tiene facultad para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, de acuerdo a una serie de bases que la propia Constitución establece; para arreglar definitivamente los límites de los Estados, menos cuando las diferencias entre ellos tengan un carácter contencioso; para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones y para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los Municipios, en materia de asentamientos humanos, respectivamente.

c) *Respecto al presidente de la República.* Las frs. XXVI y XXVII del a. 73 y el a. 87, facultan al Congreso para conceder licencia al presidente de la República; para designar a un presidente interino o sustituto a falta de titular; para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República y para recibir la protesta del presidente al tomar posesión del cargo.

d) *En materia impositiva y financiera.* Las frs. VII y XXIX son de carácter netamente impositivo ya que, la primera, faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, es decir, para expedir la ley de ingresos, que consiste en la enumeración de las fuentes impositivas que anualmente puede utilizar la federación para obtener recursos y,

la segunda de las fracciones citadas, taxativamente menciona una serie de contribuciones ordinarias y especiales que el Congreso puede establecer. La fr. VIII faculta al Congreso para expedir bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos, así como para aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

e) *En materia de guerra.* De conformidad con la fr. XII del a. 73, el Congreso tiene facultad para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo. Esta fracción debe interpretarse en el sentido de que la declaración de guerra se realiza mediante una ley del Congreso, cuya iniciativa debe presentar el ejecutivo y cuyos efectos son de carácter nacional o interno, es decir, es una declaración para el pueblo de México, ya que la declaración a nivel internacional y a los países beligerantes, la debe hacer el ejecutivo en cumplimiento de la fr. VIII del a. 89 constitucional. En correspondencia con la mencionada facultad del Congreso, se encuentran las frs. XIV y XV del a. 73, que facultan al Congreso para levantar, sostener y reglamentar la organización y servicio de las instituciones armadas, así como para dar reglamentos de organización, armar y disciplinar a la Guardia Nacional, respectivamente.

f) *En materia de educación pública y cultura nacional.* La fr. XXV del a. 73 faculta al Congreso para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes, técnicas, prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, así como museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de la nación. La facultad legislativa respecto a dichas instituciones corresponde al propio Congreso, quien también tiene la facultad de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional y a fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, puede dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los Estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y sus aportaciones económicas.

g) Además de las ya mencionadas, el Congreso de la Unión tiene facultad para: cambiar la residencia de los poderes federales (fr. V); crear y suprimir empleos públicos de la federación (fr. XI); para establecer el banco de emisión único (fr. X); para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema

general de pesas y medidas (fr. XVIII); para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y establecer su precio (fr. XIX); para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación y, además para legislar sobre las siguientes materias: hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, trabajo (fr. X), nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, salubridad general de la República (fr. XVI), vías generales de comunicación, postas y correos, uso y aprovechamiento de aguas federales (fr. XVII), organización de los cuerpos diplomático y consular (fr. XX), delitos y faltas contra la federación (fr. XXI), para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (fr. XXIV) y sobre el uso de la bandera, escudo e himno nacionales (fr. XXIX-B), principalmente.

u. BICAMARAL, ALCABALA, COLABORACION DE PODERES, DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

V. BIBLIOGRAFIA: TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 13a. ed., México, Porrúa, 1975; BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1976; MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, Pax, 1976; CARPIZO, Jorge, Héctor Manuel Ezeta y otros, *Derecho legislativo mexicano*, México, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973.

Jorge MADRAZO

Congreso internacional. I. En la actualidad, principalmente a partir de la terminación de la segunda conflagración mundial, los congresos y las conferencias internacionales han ido adquiriendo una importancia creciente en el campo de las relaciones internacionales, como uno de los mecanismos más ideóneos en favor del desarrollo progresivo y de la codificación del derecho de gentes. En gran medida, la celebración de un número tan elevado de este tipo de reuniones se explica debido a la estrecha interdependencia que se da entre los Estados, sin duda propiciada por los notables adelantos científico-técnicos. Por otra parte, durante las dos últimas décadas las conferencias internacionales están demostrando su eficacia como reuniones generadoras de ciertas normas del derecho internacional —como el derecho de los tratados y el derecho del

mar, para citar dos ejemplos sobresalientes—, como parte de lo que se ha dado en llamar la “diplomacia parlamentaria”. Así pues, para algunos autores los congresos y las conferencias formarían parte de las llamadas negociaciones jurídicas internacionales, destinadas a generar, modificar o extinguir una relación jurídica entre dos o más Estados.

En la actualidad no es perfectamente nítida la distinción entre los términos congreso y conferencia que suelen ser utilizados en forma intercambiable. Mientras que durante el siglo pasado y principios del actual se notó una clara preferencia para calificar a las reuniones internacionales con el nombre de congreso, en nuestros días la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales se inclina decididamente a favor de la utilización de la palabra conferencia. Si se atiende a su etimología, la palabra congreso (del latín *cum*: con; y, *gradior*, *gradi*: ir, caminar) simplemente significa reunión que es lo mismo que quiere decir conferencia y aun convención. Lo que debe quedar claro es que ha habido una evolución en el significado del vocablo.

II. Históricamente, se considera que la finalidad de un congreso —al que se supone debe asistir un elevado número de Jefes de Estado—, es el restablecimiento de la paz. Por lo tanto, su naturaleza es más bien política que jurídica. Para apoyar esta tesis se afirma que hasta mediados del siglo XVII se utilizaba el término “paz” para referirse a un congreso internacional, citando como ejemplos la Paz de Cambrai (1529); la Paz de Augsburgo (1555); la Paz de Cateau-Cambresis (1559) y la Paz de Westfalia (1648), que es la primera reunión internacional a la que se aplica el nombre de congreso. Por último, valdría señalar que según Genet, de 1648 a 1850 tienen lugar 26 congresos y una sola conferencia, mientras que de 1850 a 1900 —cuando empieza a cobrar vigor el empleo del vocablo conferencia—, la situación se invierte ya que en ese período se celebran 45 conferencias y sólo 8 congresos. Así pues, el advenimiento del siglo XX marca la caída en desuso del término congreso.

Para Sibert el congreso “consagra el triunfo de una política, mientras que la conferencia anuncia el triunfo del derecho y de la organización”. Añade que a las conferencias conviene “un método científico, igualitario y prudente”. El maestro César Sepúlveda dilucida cuál es “la pequeña diferencia” que existe actualmente entre los congresos y las conferencias. Afirma que los primeros “se orientan hoy día hacia materias téc-

nicas o técnico-jurídicas, y acusan, por otra parte, muchas veces un marcado carácter privado, no oficial”. En cambio las conferencias “más bien son reuniones formales de representantes debidamente autorizados para el propósito de discutir materias internacionales de interés común para ver de llegar a una solución con respecto a ellas”. A su vez, Cahier define a la conferencia como “toda reunión de representantes de diferentes Estados u organismos internacionales que discuten un problema y tratan, a través de la negociación, de encontrar solución a un punto controvertido”.

Puede decirse, entonces, siguiendo a Cahier que la conferencia reúne las siguientes características:

a) se trata de una reunión formal en la que participan representantes o delegados de diferentes Estados, así como de ciertos organismos internacionales;

b) nace y se desarrolla con plena autonomía, atendiendo solamente al cumplimiento del objetivo final para la cual fue convocada. Así se ha dicho que la conferencia “empieza y termina en sí misma”, al tratarse de una entidad que carece de periodicidad, pues aunque se suspende durante cierto tiempo, una vez terminada su función deja de existir;

c) una de sus características más distintivas es que la conferencia intenta llegar a un acuerdo en la mayoría de las ocasiones, por lo que puede decirse que su objetivo lógico y final es la formulación y firma de un tratado. Esto ha valido para que algunos autores las consideren como “órganos legislativos” que contribuyen a la formulación del derecho de gentes mediante la redacción y firma de tratados;

d) por lo que se refiere a su naturaleza jurídica, la conferencia no posee una personalidad jurídica internacional propia, por lo que debe ser considerada “como un órgano temporal común de los diferentes Estados que la componen”. En consecuencia, las participaciones de los delegados solamente expresan el punto de vista del Estado que representan, y

e) no existe un derecho consuetudinario que regule la organización de las conferencias. Por lo tanto, cada conferencia en forma autónoma define la lista de temas y cuestiones a tratar, el programa de actividades, los Estados participantes, su organización administrativa interna y su reglamento interior. Empero, cabría señalar que con base en el elevado número de conferencias celebradas en los últimos años se está formado un conjunto de reglas que les son comunes, especialmente en aquellas conferencias que organizan ciertos organismos internacionales. Al respecto, cabría

recordar que entre 1925 y 1927 la Comisión de Expertos de la Sociedad de Naciones para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional examinó la posibilidad de codificar las reglas de procedimientos aplicables a las conferencias internacionales, que luego fue abandonada. En la actualidad, la ONU desde hace años ha venido realizando una valiosa labor de ordenación y sistematización en este campo.

III. Cabría señalar, por último, que debido a la complejidad de las materias tratadas y al elevado número de Estados que en ellas participan, las conferencias internacionales tienden a convertirse, cada vez más, en reuniones altamente técnicas y complicadas. Entre las cuestiones de que deben ocuparse sus organizadores se incluyen: la convocatoria de la conferencia, el objetivo final, la lista de temas y cuestiones a tratar, las actividades preparatorias, las delegaciones y los plenos poderes, su estructura administrativa y nombramiento de funcionarios, la elección de los órganos de la conferencia, la formulación y aprobación del reglamento interior, los idiomas de trabajo, la impresión y distribución de discursos, propuestas y enmiendas, así como de informes y otros documentos de trabajo, las diferentes clases de sesiones, el acta final con sus anexos, protocolos y convenciones resultantes, su firma y depósito, ratificaciones y adhesiones, sistema de reservas, entrada en vigor, etc

IV. BIBLIOGRAFIA: CAHIER, Philippe, *Le droit diplomatique contemporaine*; 2e. ed., Geneve, Droz, 1964; HILL, Norman L., *The Public International Conference*, California, Stanford University, 1929; SEPULVEDA, César, *Derecho internacional*; 10a. ed., México, Porrúa, 1979; SIBERT, Marcel, "Quelques aspects de l'organisation et de la technique des conférences internationales", *Recueil des Cours*, La Haya, II (48), 1934.

Jorge A. VARGAS

Comixión, v. ACCESION.

Comutación de sanciones. I. Por lo que respecta a la pena se considera a la conmutación como el indulto parcial que altera la naturaleza del castigo en favor del reo, o la sustitución de una sanción por otra.

II. En el CP, el poder ejecutivo, tratándose de delitos políticos podrá hacer la conmutación de sanciones de prisión por la de confinamiento por un término igual al de los dos tercios del que debía durar la prisión, y si fuere la de confinamiento se conmutará en

multa, computándose a razón de un peso como máximo por cada día (a. 73).

También se prevé la conmutación a cargo del juez, conforme a su prudente arbitrio, de la pena de prisión no mayor de un año por la de multa, en favor del delincuente primario. En tal caso deberá expresar los motivos de su decisión, tomando en cuenta las circunstancias personales del condenado y los móviles de su conducta, así como las circunstancias del hecho punible (a. 74).

III. La conmutación tiene por objeto individualizar judicialmente las sanciones y evitar las penas cortas de prisión por considerarse que son más contraproducentes que útiles. También para impedir la contaminación criminógena. En algunos países se sustituyen las penas cortas de prisión por las de trabajo sin reclusión (Egipto, Argentina, Perú, Rusia, Etiopía). El CP de Veracruz es el más moderno al respecto y al introducir los sustantivos penales señala que cuando la prisión no exceda de tres años, el juez podrá sustituirla por la libertad bajo tratamiento o semilibertad (a. 35).

IV. La jurisprudencia ha establecido que la conmutación de sanciones privativas de libertad por la de multa es una facultad opcional del juzgador, quien para decretarla o negarla debe atender a las premisas y circunstancias que para su posible otorgamiento establece la ley (*SJF, Apéndice 1975*, segunda parte I, Primera Sala, tesis 85, p. 185).

V. BIBLIOGRAFIA: CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl, *Derecho penal mexicano; parte general*; 11a. ed., México, Porrúa, 1977; CASTELLANOS, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal (parte general)*; 14a. ed., México, Porrúa, 1980; GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco, *El Código Penal comentado*; 4a. ed., México, Porrúa, 1978; *Leyes penales mexicanas*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1981, vol. V.

Luis MARCO DEL PONT

Conocimiento de embarque. I. Acción de depositar provisiones o mercancías en un barco o tren para ser transportadas. Papel firmado en que uno declara haber recibido de otro alguna cosa y se obliga a pagarla o devolverla. En derecho marítimo, documento que proporciona el capitán de un buque mercante, en que declara tener embarcadas en él ciertas mercaderías que entregará a la persona y en el puerto designados por el remitente.

II. El conocimiento de embarque es el recibo de las

mercancías embarcadas a bordo de un buque, firmado por la persona que lleva a cabo su transporte, o por su agente, y que describe las condiciones en que las mismas fueron recibidas y entregadas al buque. No es el contrato, este ya fue celebrado antes de que el conocimiento de embarque fuera firmado y expedido, sino que es la mejor prueba de que existe un contrato. Se pueden, por lo tanto, presentar casos en que el conocimiento de embarque en realidad no transcriba los términos del contrato con los que el embarcador convino (Scrutton).

II. 1. *Origen*. El vocablo conocimiento deriva de la palabra reconocimiento. Emerigon, citado por Pipia, sostiene que el vocablo, en su primitiva acepción, significaba un reconocimiento que hacía el capitán de las mercancías cargadas en el navío.

Incierto es el origen de este documento. La mayoría de los tratadistas lo ubican en el medievo, donde ya se discutía si en aquel entonces era un documento autónomo o sólo formaba parte del cartulario, libro sobre el cual el escribano debía apuntar las mercancías embarcadas. Teniendo en cuenta las distintas funciones que este documento desempeña, algunos sostienen que una de estas funciones pudo desempeñar un documento usado también en el comercio marítimo romano, el *geirembolón*, que expedía el *magister* al cargador como contrarrecibo de las mercancías.

Después de todo, una cosa parece cierta, el conocimiento de embarque actual es semejante casi enteramente a aquel que ya se utilizaba en los siglos XVI y XVII. Desde entonces, el documento se transmitía a la orden y permitía la circulación de las mercancías. Con esas características se codificó en la Ordenanza marítima francesa de 1681 y posteriormente, en los diversos códigos hasta figurar en la legislación internacional: la Convención de Bruselas de 1924.

2. *Naturaleza Jurídica*. La doctrina dominante admite que el conocimiento de embarque del transporte marítimo es un título de crédito, perteneciente a la categoría de los títulos representativos de mercancías. Es un título de tradición representativo de las mercancías y a él deberán aplicarse las normas que en relación con esta clase de títulos establecen los aa. 19 y 20, LGTOC (Cervantes Ahumada).

“El conocimiento tendrá el carácter de título representativo de las mercancías y, consiguientemente, toda negociación, gravamen o embargo sobre ellas, para ser válido, deberá comprender el título mismo” (a. 170, LNCM).

“Mientras el consignatario no solicite la entrega de las mercancías el cargador podrá variar la consignación pero si se expidió conocimiento de embarque, el cargador sólo podrá variar al consignatario si devuelve el título original” (a. 172, LNCM).

Por ser un título representativo de mercancías atribuye a su poseedor legítimo el derecho exclusivo a disponer de las mercancías que en él se mencionen y la reivindicación de las mismas sólo podrá hacerse mediante la reivindicación del título mismo, conforme a las normas aplicables al efecto (a. 19, LGTOC).

El secuestro o cualesquiera otros vínculos sobre las mercancías por él representadas, no surtirán efectos si no comprenden el título mismo (a. 20, LGTOC).

3. *Contenido*. En nuestro derecho: “El contrato de transporte de cosas deberá constar por escrito y el naviero, por sí o por conducto del capitán del buque, expedirá un conocimiento de embarque que deberá contener: 1) El nombre, domicilio y firma del transportador. 2) El nombre y domicilio del cargador. 3) El nombre y domicilio de la persona a cuya orden se expida el conocimiento o la indicación de ser al portador. 4) El número de orden del conocimiento. 5) La especificación de los bienes que deberán transportarse, con la indicación de su naturaleza, calidad y demás circunstancias que sirven para su identificación. 6) La indicación de los fletes del transporte, de las tarifas aplicables y la de haber sido pagados los fletes o por cobrarse. 7) La mención de los puertos de salida y de destino. 8) El nombre y matrícula del buque en que se transporten, si se tratase de transportes por nave designada. 9) Las bases para determinar la indemnización que el transportador deba pagar en caso de pérdida o avería” (a. 168, LNCM).

“Si las mercancías hubiesen sido recibidas para su embarque, el conocimiento deberá contener, además: 1) La indicación de “recibido para embarque”. 2) La indicación del lugar donde hayan de guardarse mientras sean embarcadas. 3) El plazo fijado para el embarque” (a. 169, LNCM).

4. *Funciones*. Se ha dicho que el conocimiento de embarque tiene tres funciones: 1) Aunque no es en realidad el contrato de transporte, es el mejor medio probatorio de que existe tal contrato, pues este último se celebró antes de que el conocimiento de embarque fuera expedido; 2) es el recibo de las mercancías embarcadas que contiene algunas características en cuanto a la cantidad y condiciones de las mismas, y 3) es un título transmisible de propiedad sin el cual la entrega de las

mercancías no puede ser efectuada (E. R. Hardi Ivamy).

5. *Clases de conocimientos*. En los usos internacionales aparecen los siguientes tipos: 1) Nominativos, 2) a la orden, 3) al portador, 4) limpio a bordo, 5) con anotaciones, 6) recibido a bordo, 7) recibido para embarque, 8) directo, 9) *ad valorem* y 10) no negociable.

6. *Regulación internacional*. La "Convención internacional para la unificación de ciertas reglas en materia de conocimientos de embarque", de Bruselas de 1924, mejor conocida como Reglas de La Haya, se considera el primer intento que ha fructificado en la regulación a nivel internacional, del conocimiento de embarque. Posteriormente, con la intención de mejorar y actualizar este documento, se elaboraron las Reglas de Visby en 1971 y por último las Reglas de Hamburgo en 1978. Ninguna de las tres han sido suscritas a la fecha por nuestro país. De cualquier forma, las que aún persisten en el medio internacional marítimo son las de 1924 y en nuestro país los conocimientos de embarque se expiden sujetos a esas Reglas.

7. *Reglas de La Haya*. No proporcionan una definición de conocimientos de embarque, pero establecen en los siguientes términos, su contenido: Después de recibir las mercancías, el portador, su agente o el capitán, expedirán a solicitud del embarcador, un conocimiento de embarque que contenga, entre otras cosas: a) Las marcas principales, necesarias para la identificación de las mercancías tal como fueron suministradas por escrito antes de iniciarse la carga de las mercancías, por el embarcador, debiendo estar tales marcas, claramente exhibidas sobre las mercancías, si estas están sin cubrirse, o sobre las cajas o cubiertas en donde se encuentran las mercancías, en la forma en que puedan permanecer legibles hasta el término del viaje. b) El número de paquetes o piezas, la cantidad o el peso, dependiendo del caso, como lo haya suministrado por escrito el embarcador y c) La condición y orden aparentes de las mercancías (a. 3o).

v. CARTA DE PORTE, CONTRATO DE TRANSPORTE, TÍTULOS DE CREDITO.

III. BIBLIOGRAFIA: *British Shipping Laws*, London, Stevens & Sons, Ltd., 1963, vol. 2.; BRUNETTI, Antonio, *Derecho marítimo privado*, Barcelona, Bosch, 1950, vol. 3; CERVANTES AHUMADA, Raúl, *Títulos y operaciones de crédito*, 8a. ed., México, Herrero, 1973; CHORLEY AND GILES, *Shipping Law*; 5a. ed., London, Pitman & Sons, Ltd, 1965; FARIÑA, Francisco, *Derecho comercial marítimo*; 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1956, vol. 2; GILMORE AND BLACK *The Law of Admiralty*; 2a. ed., New York, The Foundation Press, Inc., 1975; HARDY IVAMY, E. R., *Payne's Carriage*

of Goods by Sea; 8a., ed., London, Butterworths, 1968; SCRUTTON, T. E., *Charterparties & Bills of Lading*, 17a. ed. London, Sweet & Maxwell, 1964; TORRES E., Pedro, *La evolución del conocimiento recibido para embarque*, Buenos Aires, 1944; VIDAL SOLA, Arturo, *El conocimiento de embarque*, Barcelona, Bosch, 1924.

Pedro A. LABARIEGA V.

Consanguinidad, v. PARENTESCO.

Conscripción. I. *Significado etimológico*. Proviene del latín *conscriptio* y éste a su vez del verbo *conscribere* que significa alistar. De donde conscripción viene a ser, lisa y llanamente "enlistamiento".

II. *Sentido histórico-jurídico*. La palabra conscripción constituye un neologismo francés para determinar una situación especial dentro de la terminología militar. La conscripción venía a ser el enlistamiento de las personas físicas francesas, clasificándolas conforme a sus edades, sexos y aptitudes para el servicio de las armas, con el objeto de convocarlos en tiempo oportuno a realizar la defensa de las instituciones y de la integridad de Francia; pudiendo ser llamados en bloque de clasificación idéntica, o mediante sorteo que al efecto se realizaba.

La Asamblea Nacional Constituyente reconoció la necesidad del enlistamiento, es decir, de la conscripción, con fecha 2 de abril de 1791, día en que decretó la integración de la Guardia Nacional, mediante trescientos mil hombres organizados en compañías y batallones. Se decretó asimismo el reparto de cien mil soldados auxiliares (conscriptos) entre todos los departamentos del reino para suplir a las milicias provinciales que habían sido abolidas; e incluso se destinaron veinticinco mil reclutados al servicio de la Marina, y los demás para el Ejército de tierra con la obligación de servir al nuevo Estado francés durante tres años.

La conscripción vino a transformar y a rejuvenecer el ejército de Francia, y, siguiendo su ejemplo, el de los demás países que se organizaron bajo leyes constitucionales, puesto que la conscripción pasó a ser una obligación de los estatales (nacionales) o de los ciudadanos de la entidad soberana.

Parejamente con la transformación y rejuvenecimiento del ejército, la conscripción trajo consigo la definitiva abolición del feudalismo que, en lo referente al ejército, comportaba múltiples injusticias e indignidades. En efecto, conforme al sistema feudal que no se extinguió sino hasta que la flama libertaria

de la Revolución Francesa alumbró el pensamiento humano, el ejército se integraba con personas humildes a quienes el señor feudal obligaba para cubrir sus cuotas que le fijaba el rey respecto al numerario y a personal para realizar sus guerras, muchas veces injustas. Ahora, con la conscripción, la prestación del servicio de las armas se apoyaba en el principio de la igualdad y tenía el carácter de la generalidad, desapareciendo con ello los privilegios y exenciones derivados de la pertenencia a la nobleza o a estatutos específicos que impedían la participación de personas capaces en las luchas armadas. Mediante la conscripción el ejército fue apoyado en gran parte por elementos jóvenes, pero de todas las clases sociales, a tal grado, que Napoleón vio llenos los hospitales de soldados jóvenes, dado que la juventud de toda Francia era la que integraba sus batallones y ejércitos.

III. *Conscripción y servicio militar obligatorio.* Conforme el tiempo fue pasando, reconociéndose la utilidad de la conscripción, ésta fue incorporada en los textos constitucionales mexicanos decimonónicos, aunque la expresión “conscripto” desapareció paulatinamente, para, en su lugar, inscribir “servicio militar obligatorio”, lo cual no significa que la conscripción haya desaparecido y que no se practique, sino que se designa con una terminología más técnica y significativa.

IV. *El servicio militar obligatorio.* Entiéndese por tal, la obligación que tienen las personas físicas estatales o nacionales de una entidad jurídico-política soberana, de instruirse en el ejercicio de las armas y adquirir las mínimas nociones de combate, para los efectos de auxiliar al ejército en casos de invasión o de guerra internacional, así como en casos graves de perturbación de la paz pública, que pongan en peligro la existencia del Estado o el normal funcionamiento de sus instituciones.

Del concepto anterior podemos inferir que el servicio militar reviste las siguientes características:

a. La obligación de personas físicas. Ello significa que tienen obligación de defender al Estado, y por ende de instruirse en el arte bélico, quienes pueden hacer uso de las armas; esto es, personas físicas, dado que las personas colectivas si bien tienen obligaciones con respecto al Estado, no pueden, dada su naturaleza, participar *per se* en la defensa del Estado o de sus instituciones.

b. El servicio militar obligatorio es gratuito. Se trata, en efecto, de un servicio, de una actividad realizada

para el Estado, más aún, para la comunidad; y sabido es que conforme a derecho, no debe existir ni imponerse un servicio gratuito, porque su imposición, además de lesionar la dignidad humana, rebaja al prestatario a la calidad de siervo y no de individuo libre e integrante de una asociación política soberana. La remuneración de todo servicio es un postulado de la democracia, e impide la injusticia del abuso de parte de los poderosos, de los explotadores, lesionando la libertad y, por ende, la dignidad de los seres humanos.

c. El servicio militar obligatorio, al tenor de lo dispuesto por el a. 31 fr. II, obliga tanto a hombres como a mujeres. En el mismo sentido se ha pronunciado la doctrina; e incluso en diversos países, fundamentalmente en Europa, la dama joven realiza su servicio militar bajo formas diversas adecuadas a su naturaleza y a los requerimientos de la población de su Estado. Sin embargo, esta generalidad de la conscripción debe ser entendida con un sentido histórico, pues sólo así se puede comprender el hecho de que, como es el caso de México, las mujeres no participen en la preparación militar ni estén, en consecuencia, aptas para auxiliar al ejército en casos de guerra internacional o de conflictos graves de orden interior.

En efecto, el método histórico nos permite señalar y comprender las razones de la exclusión del sexo femenino del deber del servicio militar. Operan las mismas razones que excluyeron a la mujer de participación en materia política. Se trataba fundamentalmente de proteger su feminismo y sus funciones biológicas de la maternidad. Teníase la intención de alejarla de las guerras y revoluciones para que, atendiendo a la infancia y a la familia que no tomaba las armas, se asegurase la continuidad de la población del Estado y la imprescindible protección que merecen los menores de edad, los mayores desvalidos y los ancianos.

Hoy las anteriores motivaciones carecen de fundamento por cuanto que es indudable que la mujer, por haberlo exigido con justicia, goza de una total igualdad de derechos, y por tanto de obligaciones que sus conacionales varones. De suerte tal que las jóvenes pueden prestar su servicio militar obligatorio de diversas maneras, según sus cualidades y según sus aptitudes y preferencias. E incluso los mismos argumentos son válidos para los varones. Así, quien sea inclinado a adquirir la disciplina y técnicas militares mínimas, puede escoger realizar su servicio como conscripto de tierra o de mar; y quien no tenga la capacidad o no sea proclive a las tareas militares, puede realizar servi-

cios y funciones dentro de la administración de las Secretarías de Estado que atienden dicho servicio militar; sin dejar de tomar en cuenta los requerimientos que de efectivos necesite el Estado para su defensa, pudiéndose en este último punto darle preferencia a los varones con respecto de las mujeres.

d. Siendo el contenido del servicio militar claro, no menos cierto es que debe establecerse una edad en la que se preste dicho servicio a la comunidad. En este punto es lógico que deben excluirse del servicio a los menores de edad, por cuanto que se encuentran en la etapa formativa y de preparación para la lucha por la vida. De igual manera no debe exigirse este servicio obligatorio a quienes están en edad avanzada, o a quienes siendo personas maduras, tienen ya preocupaciones y deberes familiares imposterables. Es por ello que la obligación recae sobre la juventud, quien encuentra en el servicio militar, además de la preparación antedicha, una forma de retribuir a la sociedad los servicios y atenciones que ésta le ha dispensado desde su nacimiento.

e. El servicio militar recae, y es comprensible sobre la población propia del Estado, esto es, en los “estatales”, en los nacionales, excluyéndose lógicamente a los extranjeros. La razón es precisa: quienes tienen la obligación de defender al Estado es su núcleo poblacional, su pueblo, y no quienes de manera transitoria, o por razones especiales se localizan y habitan dentro del Estado. Por otra parte, es también de advertir que la inclusión de los extranjeros en el servicio militar sería del todo peligroso, por cuanto que al no tener vínculos sentimentales, de solidaridad total con el pueblo en que radican, podrían actuar dentro del servicio y, más aún dentro del ejército, para cuestionar a éste, para paralizar o dificultar el adecuado desempeño de sus tareas trascendentes y, peor aún, actuar como espías al servicio de potencias con las que el Estado en el que radican se encuentran en guerra.

V. *El servicio militar en la historia constitucional de México.*

A. Constitución de Cádiz de 1812. Los aa. 360 a 364 se ocupan del servicio militar. En ellos se estipula que habría escuelas militares para la enseñanza e instrucción de todas las diferentes armas del ejército y de la armada; que ningún español (recuérdese que para la época México era una provincia de la monarquía española) podría excusarse del servicio militar, que se prestaría según lo determinara una ordenanza

particular y que no sería continuo, sino sólo cuando fuese indispensable.

B. Constitución de Apatzingán de 1814. El sublime documento de la libertad inspirado por el Mártir de Ecatepec, sin referirse expresamente al servicio militar, sí alude a él en su a. 41, al decretar como obligación de los ciudadanos, entre otras, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando las necesidades lo exijan. El ejercicio de tales virtudes, exclamaron los constituyentes peregrinos forma el verdadero patriotismo.

C. Constitución Federal de 1824. Nuestros primeros diputados constituyentes federales, no regularon el aspecto de la conscripción o servicio militar obligatorio, por considerar que su estructuración jurídica y funcionamiento eran de exclusiva competencia de los Estados federados. Respetando el principio y la esencia federalistas, no se ocuparon para nada del tema en cuestión. Fueron las constituciones de los Estados miembros de la federación quienes establecieron disposiciones muy concretas en torno a los derechos y a las obligaciones de los miembros de su población.

D. Constitución Centralista de las Siete Leyes. Lo dispuesto por esta Ley Suprema fue concreto: se estableció en su a. 3o. que era obligación de los mexicanos “III. Defender la patria y cooperar al sostén y restablecimiento del orden público, cuando la ley y las autoridades a su nombre le llamen” dejando, a los reglamentos respectivos su explicitación.

E. Bases Orgánicas de 1843. También esta ley centralista fue parca con relación al tema aquí expuesto. El a. 14 dispuso: “Es obligación del mexicano contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación”. Es incuestionable que lo aquí acordado tendría que ser reglamentado con posterioridad.

F. Constitución Federal de 1857. El texto original de esta Ley Fundamental estipuló en su a. 31, como obligación de todo mexicano, “I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria”. Por reforma de 1898 se agregó una segunda fr.: “Prestar sus servicios en el Ejército o Guardia Nacional, conforme a las leyes orgánicas respectivas.

Merece mención especial advertir que para hacer efectivas las obligaciones anteriores de los mexicanos, fue necesario reformar la Constitución Política en su a. 5o. en el año de 1898. Dicha reforma obedeció al hecho de que, conforme al texto original del

precepto indicado el servicio militar no era auténticamente obligatorio, dada la prohibición, como derecho del hombre —hoy garantías individuales— de prestar trabajos personales sin justa retribución y sin el pleno consentimiento. En virtud de lo defendido por el a. 5o. muchos mexicanos interpusieron demanda de amparo, habiéndoles sido acordado por los Tribunales Federales competentes. Para evitar el incumplimiento del servicio de las armas, al precepto 5 se le agregó un segundo párrafo: “en cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas. . .”

G. Constitución Federal de 1917. Es el a. 31 el que marca, en su segunda fr., esta obligación de los mexicanos: “Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar”.

Se complementa el anterior precepto con su ley reglamentaria, la Ley del Servicio Militar, respecto de la cual, el 18 de junio de 1940 el presidente Cárdenas señaló: “La situación que prevalece en Europa reclama con urgencia que los pueblos tomen medidas adecuadas para prevenir injustas agresiones, de tal manera que, a pesar de la tradicional y definida política de nuestro país que nunca ha abrigado propósitos de carácter bélico, juzgo llegado el caso de resolver los más trascendentales aspectos de la Defensa Nacional como son los que se refieren a la instrucción militar y al Servicio Militar Obligatorio”.

VI. *Consideraciones finales.* La necesidad del servicio militar obligatorio es incuestionable, pero resulta que por diversos motivos, su prestación no se ajusta a lo dispuesto por la Constitución. Muchos jóvenes eluden la prestación del servicio militar; y quienes a él concurren no reciben la preparación cívica acordada imperativamente por nuestro congreso constituyente. El servicio obligatorio a que se refiere la fr. II del a. 31 es el militar, no así el deportivo, de alfabetización o de aprendizaje de oficios con el que es actualmente suplido.

Merece también especial mención el democrático derecho de objeción de conciencia, para no prestar el servicio militar obligatorio quienes, imbuidos de un profundo sentimiento religioso, tienen la convicción de ser injusto el hecho no sólo de matar, sino aun el de

prepararse para matar a seres humanos. Esta objeción de conciencia que opera en varios países debe ser respetada como homenaje a la sublime libertad de credo religioso.

VII. BIBLIOGRAFIA: BOILS MORALES, Guillermo, *Los militares y la política en México (1915-1974)*, México, Ediciones El Caballito, 1975; CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique, *Gesta en el Golfo (La Segunda Guerra Mundial y México)*, México, Editorial Primicias, 1966; CASTILLO VELASCO, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*; reimpresión, México, Comisión Nacional Editorial, 1976; CATTELAÏN, Jean-Pierre, *La objeción de conciencia*; trad. de Damián de Bas, Barcelona, Oikostau, 1973; CENICEROS, José Angel, *El servicio militar obligatorio*, México, Centro Revolucionario de Estudios Políticos, 1933; CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*; reimpresión de la 3a. ed., México, UNAM, 1977; LOZOYA, Jorge Alberto, *El ejército mexicano*, México, El Colegio de México, 1976; RODRIGUEZ, Ramón, *Derecho constitucional*; reimpresión de la 2a. ed., México, UNAM, 1978; TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 17a. ed., México, Porrúa, 1980.

Francisco VENEGAS TREJO y
Leopoldo MORANCHEL POCATERRA

Consejo consultivo agrario. I. Es un organismo asesor o de consulta, no vinculante, incorporado dentro del procedimiento o la mecánica que deben seguir los expedientes de dotación y restitución de tierras en materia de derecho agrario, pero con carácter autónomo. No es autoridad para los efectos del juicio de amparo, como ha señalado la jurisprudencia.

II. De acuerdo al maestro Mario Ruiz Massieu, el primer antecedente de este Cuerpo Consultivo agrario se halla en la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, dictada por Venustiano Carranza, la cual incorpora la figura de la Comisión Nacional Agraria, muchas de cuyas facultades pasarán al Consejo Consultivo Agrario. Después se recoge dicha figura de la Comisión Nacional Agraria en el artículo 27 constitucional, reformado en 1934, fecha en que se dio el nacimiento a este Consejo Consultivo Agrario.

III. Este Cuerpo Consultivo Agrario está compuesto por cinco miembros titulares, admitiéndose la posibilidad legal de que, además, pudiera contar con un número indeterminado de miembros supernumerarios, según lo disponga el propio ejecutivo federal, como se prevé por la Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971. Funciona actualmente con una presidencia, una secretaría general, una coordinación; salas

regionales; estatales y otras salas más de consultoría y coordinación con otras dependencias. Lo preside el Secretario de la Secretaría de la Reforma Agraria.

IV. Sus atribuciones giran en torno a la necesidad de emitir dictamen en los diversos procedimientos agrarios. Le corresponde opinar sobre las materias que deben ser objeto de la resolución presidencial; así como respecto de la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes elaborados por las Comisiones Agrarias Mixtas.

V. Como hemos dicho, de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte, el Cuerpo Consultivo Agrario, tiene un carácter exclusivamente de órgano asesor y no es propiamente una autoridad para los efectos del juicio de amparo.

VI. BIBLIOGRAFIA: RUIZ MASSIEU, Mario, *Temas de derecho agrario mexicano*, México, UNAM, 1981; MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria*; 17a. ed., México, Porrúa, 1981.

José BARRAGAN BARRAGAN

Consejo consultivo de la ciudad. I. Órgano de colaboración ciudadana constituido por el presidente de las Juntas de Vecinos, que brinda su asesoría al Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y, en especial, para la eficaz prestación de los servicios que requiere la comunidad.

El Consejo Consultivo es realmente la culminación de la organización ciudadana, puesto que en cada manzana habrá un comité; en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integrarán la correspondiente Asociación de Residentes. Las Asociaciones de Residentes deben constituir la Junta de Vecinos de cada Delegación Política. Y los presidentes de las Juntas de Vecinos, por el solo hecho de serlo, pasarán a formar parte del Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Es importante destacar la interacción Consejo Consultivo—Junta de Vecinos, que se desprende del a. 47 de la LODDF. El Consejo debe estar oportuna y constantemente informado sobre las condiciones que guarden los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato y, en general, todo

aquello en que la comunidad tenga interés. Asimismo, como una obligación relevante, las Juntas de Vecinos deben comunicar al Consejo Consultivo los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver y rendirle un informe mensual de sus actividades.

Los miembros del Consejo Consultivo del Distrito Federal, así como los integrantes de los demás órganos de colaboración vecinal y ciudadana que le sirven de base (Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes y Juntas de Vecinos), desempeñarán su cargo durante un período de tres años y no podrán ser reelectos para el período inmediato siguiente.

El Consejo Consultivo quedó facultado por el a. 49 de la LODDF para que designara de entre sus miembros, mediante cédula de votación, a un Presidente y su respectivo suplente. El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 51, prescribe que el Consejo sesione ordinariamente cuando menos una vez al mes, y que lo haga en forma extraordinaria cuando lo crea conveniente.

Las sesiones del Consejo Consultivo serán públicas. A partir de la segunda de ellas tuvo la encomienda legal de designar comisiones de trabajo, para cuyo efecto debió someter a votación las planillas correspondientes.

El Consejo Consultivo es un destacado órgano de conexión entre los ciudadanos y las autoridades centrales y delegacionales. A pesar de que sus opiniones y propuestas no tienen una fuerza legal vinculante, debe ser fortalecido mediante la elección libre de sus componentes, sobre todo si se considera que es, si no el mejor, sí el más eficaz canal que los habitantes del Distrito Federal tienen desde que fue suprimida la composición municipal en la sede de los poderes de la federación de 1928.

II. Entre las atribuciones del Consejo Consultivo del Distrito Federal pueden ser individualizadas las siguientes:

Proponer a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes, y opinar sobre los nuevos proyectos, o sobre las reformas o abrogaciones de los ya existentes que procedan de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, sobre estas materias, puede proponer al Jefe del Departamento la instauración del *referendum* y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular.

Proponer que determinada función o actividad que

se realice regular y continuamente, se declare servicio público, cuando estime que es de utilidad general; proponer que algún servicio público prestado por los particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado, pase a serlo por el Departamento del Distrito Federal, o viceversa, y proponer la declaración y creación de nuevos servicios públicos.

Opinar sobre estudios de planeación urbana; emitir opinión al Jefe del Departamento del Distrito Federal, acerca de la política fiscal; coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos.

Conocer oportunamente en su integridad los planes y programas de obras y servicios del Distrito Federal y proponer adiciones y modificaciones a los mismos. Recibir contestación escrita y explicación suficiente sobre las resoluciones de la autoridad competente en relación con sus opiniones y proposiciones.

Las demás que fijen la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el Reglamento Interior del Departamento, el Reglamento del propio Consejo Consultivo y otras disposiciones aplicables.

III. BIBLIOGRAFIA: ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*; 3a. ed., México, Porrúa, 1979; FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*; 20a. ed., México, Porrúa, 1980.

Braulio RAMIREZ REYNOSO

Consejo de administración. I. *Concepto.* Es, en efecto, el consejo de administración, un "cuerpo" o un grupo formado de dos o más personas, cuya función consiste en representar, dirigir y gobernar ciertos entes públicos y algunas sociedades mercantiles; de éstas, consejo de administración en derecho mexicano sólo puede haber en las sociedades por acciones (SA y S en C por A), en las cooperativas y en las sociedades de responsabilidad limitada de interés público (S de RL de IP). Las partes del contrato de sociedad (socios), no están facultadas para crear un consejo cuando la ley no lo establece.

Se contraponen el consejo de administración, al administrador único, que también puede darse en dichas sociedades por acciones, según su reglamentación en la LGSM, pero no en las SA que realicen actividades bancarias, de seguros, de fianzas, en las sociedades de inversión, en las cooperativas, ni en las S de RL de IP, todas las cuales exigen la constitución de un consejo

(aa. 8o. fr. V, LIC; 29 fr. VII, LIS; 75 LIF; 2o. fr. VII, Ley de Sociedades de Inversión; 21 inciso b) LGSC; 10 Ley S de RL de IP).

También se distingue el consejo de otros "cuerpos" que puedan darse en los demás tipos de sociedades mercantiles (S en NC; a 36; S en C. S; a. 57, S. de R.L. aa. 74 y 75 LGSM), y en las sociedades y asociaciones civiles, en cuanto que éstos no constituyen colegio, en el sentido de que deban reunirse, deliberar y resolver, por mayoría de votos generalmente, para adoptar resoluciones o acuerdos (cuya naturaleza jurídica es, precisamente, un acto colegiado), sino que los miembros de esos otros grupos pueden actuar colectiva o individualmente; y los acuerdos o resoluciones no siempre se adoptan conjuntamente, sino en forma separada.

En todos los casos, consejo de administración, administrador único, o conjunto de administradores, constituyen un órgano social: el *órgano de administración*, que forma parte de la sociedad, junto con el órgano supremo que es la asamblea o junta de socios (accionistas si se trata de la SA o de la S en C por A), y del órgano de vigilancia, que es obligatorio en estos dos tipos sociales, optativo en la S de RL, y que no existe en las sociedades personales ni en las civiles.

El órgano de administración está subordinado a la junta o asamblea, en cuanto que ésta tiene la facultad de nombrar y de remover a los miembros de aquél, y en cuanto que dicho órgano supremo puede exigirles responsabilidades por el incumplimiento de sus deberes, o por la violación de sus facultades. En cambio, no corresponde a la asamblea, sino al pacto social, restringir la esfera de competencia (las facultades legales) del órgano de administración.

Se trata de un órgano, es decir, de un elemento que forma parte de la sociedad, al que corresponde una finalidad y funciones específicas (la dirección y representación de ella), con una esfera de competencia que la ley le fija, y que ejerce por la persona o personas físicas que lo integran.

II. *Nombramiento.* Los miembros del consejo de administración (administradores o consejeros), al igual que el administrador único, que, como dijimos, son nombrados por la asamblea de accionistas o de socios, pueden también serlo en el contrato social (por la asamblea constitutiva); excepcional y transitoriamente, por el órgano de vigilancia (comisario o comisarios), cuando se revoque, muera o esté impedido el administrador único, o un número tal de miembros del consejo, que

los restantes sólo integren una minoría (a. 155 LGSM). En ciertas SA. especiales, el cargo de presidente del consejo se concede por ley a un secretario de estado (vgr. Ley Orgánica de la Nacional Financiera, S.A., a. 19; Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., a. 5o.).

III. *Integración.* Que sea un administrador único o un consejo, y en este caso el número de miembros que lo forme, depende de lo que establezca el contrato social; como también que al lado de los propietarios haya consejeros suplentes. En el caso de las cooperativas, se exige que el consejo se integre con un número impar —de tres a nueve—, que los miembros sean socios y que deban ser mexicanos (aa. 11 y 29 LGSC); y respecto a instituciones de crédito, de seguros, de fianzas, de sus organizaciones auxiliares, y a sociedades de inversión, el número mínimo es de cinco administradores.

La LGSM concede a la minoría el derecho de nombrar consejeros; aquella que represente, cuando menos, el 25% del capital social, o el 10% si se trata de SA que tengan inscritas sus acciones en la Bolsa de Valores, tiene derecho de nombrar —siempre en el seno de la junta de consejo— un administrador cuando menos, pero siempre que el consejo esté compuesto de tres o más miembros. Este derecho irrisorio (Mantilla Molina), puede y suele ampliarse en los estatutos en protección de la minoría.

Si se trata de sociedades con socios extranjeros, la LIE a. 5o. párrafo cuarto, establece que su participación en el órgano de administración —consejo— no puede exceder de la que tenga en el capital; o sea, que también debe ser minoritaria, salvo acuerdo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (a. 12 fracc. I y II).

IV. *Requisitos de los miembros del órgano de administración.* Respecto a las sociedades por acciones, los administradores deben ser personas físicas (a. 147 LGSM, norma que agrega que la función no puede desempeñarse por medio de representante), que no estén inhabilitadas para ejercer el comercio (a. 15 *ibidem*), o sea, que tengan capacidad de ejercicio —dieciocho años o más—; que no sean corredores, ni quebrados que no hayan sido rehabilitados, ni condenados por delitos contra la propiedad (a. 12 CCo.), ni miembros del órgano de vigilancia de la misma sociedad (a. 165 fr. III LGSM). Los extranjeros, pueden ser consejeros y participar en las juntas (a. 42 fr. IV LGP).

Pueden ser administradores, socios o terceros (a. 142 *ibid*), pero el contrato social podrá exigir un o

otro carácter, así como que los administradores, o algunos de ellos, tengan determinadas calidades; vgr, ser profesionista, no realizar por su cuenta actividades competitivas, ser mexicano.

En todo caso, el administrador debe prestar una garantía del correcto desempeño de su cargo, cuya cuantía, que en la práctica también es irrisoria y no garantiza nada, cuando no en los estatutos se fija por la asamblea (a. 152 *ibid*); y no puede inscribirse en el Registro de Comercio el nombramiento (para que surta efectos contra terceros), si la garantía no se ha prestado.

V. *Funcionamiento del Consejo.* Como cuerpo colegiado, está regido por el principio de la mayoría; es decir, que, en general, no se requiere unanimidad en cuanto a la asistencia a las juntas, ni en cuanto a la votación de los asuntos que se sometan a ella. Para que, funcione legalmente, “deberá asistir por lo menos la mitad de sus miembros y sus resoluciones serán válidas cuando sean tomadas por la mayoría de los presentes” (a. 144 LGSM). Es posible que el pacto fije número o porcentaje mayores (unanimidad, inclusive), pero nunca menos de los que dicha norma establece.

La LGSM impone a los administradores “que en cualquier operación tengan un interés contrario al de la sociedad”, que se abstengan de deliberar y de votar; y sanciona el incumplimiento no con la nulidad de su voto como sería de desearse, sino con responsabilidad por los daños y perjuicios que con su intervención o voto, causaren a la sociedad (a. 156). Les prohíbe también votar respecto a la aprobación de los estados financieros (balance) o cuando se les exijan responsabilidades; la violación de esta prohibición sí acarrea la anulabilidad de la resolución, cuando sin dicho voto “no se habría logrado la mayoría requerida” (a. 197 *ibid*).

VI. *Naturaleza y funciones de los administradores.* La LGSM —a. 142—, dice que el o los administradores son mandatarios, lo que no es exacto literalmente, porque su designación procede de un contrato de prestación de servicios (Minervini), entre cada uno de ellos y la sociedad, que al nombrarlos actúa a través del órgano supremo que es la asamblea; porque sus facultades y atribuciones exceden a las de un mandatario, ya que no sólo les corresponde la representación y la ejecución de actos jurídicos (a. 2546 CC), sino también la dirección y administración de la sociedad y la ejecución de actos materiales, a nombre y por cuenta de ella; por otra parte, la representación corresponde al

órgano, al administrador único o al consejo como un todo, y no a cada uno de sus miembros, por lo que tampoco es aplicable el mandato. Así pues, las atribuciones de los administradores, tanto son externas de representación, como internas, frente a sus socios, su personal, su patrimonio, el Estado.

Interna y externamente, el ámbito de sus facultades de dirección y de representación lo fija y limita el objeto o finalidad de la sociedad misma (a. 10 LGSM); y si el órgano realiza actos que excedan dichas facultades o la finalidad social (actos *ultra vires*), si la sociedad no los ratifica sólo la obliga en razón del beneficio obtenido (a. 2716 CC. aplicable supletoriamente a las sociedades mercantiles), y en este caso, los integrantes del órgano responderán personal y solidariamente (a. 1917 CC) frente a la sociedad y frente a terceros (aa. 2565 CC y 289 CCo. aplicables por analogía).

VII. *Facultades.* Las que le fija la ley, constituyen la esfera de su competencia —por lo que también en esto se distinguen del mandato y de la representación convencional—. Otras facultades puede atribuirles el contrato social. Las principales de aquéllas, son: verificar las aportaciones de los socios y la existencia real de los dividendos que se les pague; la existencia, y regularidad de los libros que la sociedad debe llevar; cumplir los acuerdos de las asambleas (a. 158 LGSM), preparar y presentar a la asamblea ordinaria anual los estados financieros (a. 172 *ibid*); convocar debidamente y asistir a las asambleas (aa. 183, 186, 187 *ibid*); nombrar gerentes y apoderados (a. 145), así como delegados para la ejecución de actos concretos (a. 148), es decir, ejecución de los acuerdos adoptados por la asamblea o por el mismo órgano de administración.

VIII. *Responsabilidad de los administradores.* Incurren en ella, frente a la sociedad, por violación de sus deberes e incumplimiento de las obligaciones derivadas de su cargo, y de los que la ley o los estatutos les impongan (a. 157 LGSM); la suya, es una responsabilidad que deriva de su función de encargados de la administración y de sus deberes como integrantes del órgano; y como efecto de los actos ilícitos que realicen, a nombre de la sociedad, hacen incurrir a esta en responsabilidad frente a terceros. La ley impone a los administradores responsabilidad solidaria (aa. 158, LGSM y 1917 CC) (salvo que algún administrador que, exento de culpa, haya manifestado su inconformidad en el momento de la deliberación y al aprobarse el acto de que se trate, a. 159 LGSM), y con quienes les hayan precedido, en los supuestos del a. 160 *ibid*.

La acción de responsabilidad corresponde a la sociedad, por acuerdo de la asamblea ordinaria de socios (a. 161 *ibid*), pero también socios que representen el 33% del capital social, por lo menos, podrán ejercitarla directamente, si la demanda respectiva comprende el monto total de la responsabilidad, y no sólo “el interés personal de los promoventes; y si los actores no hubieren votado en favor del acuerdo de la asamblea de no proceder contra los administradores demandados” (a. 163 *ibid*).

IX. *Terminación del cargo de administrador.* Las causas más comunes de conclusión del cargo, son su revocación, que libérrimamente puede acordar la asamblea ordinaria (aunque la puede hacer incurrir en responsabilidad por daños y perjuicios, si ella fuere injustificada); la renuncia, también totalmente libre; la muerte, incapacidad o inhabilitación superveniente y el cumplimiento de la condición o plazo a que su nombramiento se hubiere sometido. En relación a esta causal —el plazo— la LGSM, dispone —a. 154—, que “los administradores continuarán en el desempeño de sus funciones, aun cuando hubiere concluido el plazo . . . mientras no se hagan nuevos nombramientos y los nombrados no tomen posesión de sus cargos”.

v. ADMINISTRACION, ASAMBLEA DE SOCIOS Y ACCIONISTAS, COMISARIO, REPRESENTACION, ULTRA VIRES.

X. BIBLIOGRAFIA: BARRERA GRAF, Jorge, *La representación voluntaria en derecho privado. Representación de sociedades*, México, UNAM, 1967; GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Sociedad anónima. Responsabilidad civil de los administradores*, México, Porrúa, 1957; MANTILLA MOLINA, Roberto L., *Derecho mercantil; introducción y conceptos fundamentales, sociedades*; 20a. ed., México, Porrúa, 1980; MINERVINI, Gustavo, *Gli amministratori di società per azioni*, Milán, Giuffrè, 1956; RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín *Tratado de sociedades mercantiles*, México, Porrúa, 1947, vol. 2.

Jorge BARRERA GRAF

Consejo de administración fiduciaria. I. Es uno de los seis órganos principales de la Organización de las Naciones Unidas, junto con la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, la Secretaría, el Consejo Económico y Social y la Corte Internacional de Justicia.

II. Su antecedente es el Consejo Permanente de Mandatos que existió dentro de la Sociedad de las Naciones y que fue creado para administrar el régimen de los mandatos dentro de la organización ginebrina, al término de la Primera Guerra Mundial.

Los territorios que fueron segregados a las potencias vencidas en la Primera Guerra Mundial fueron colocados en un régimen intermedio entre la asimilación colonial y la plena independencia, caracterizándose por la administración a cargo de una potencia mandataria que tenía la obligación de reportar a la Sociedad de las Naciones sobre las gestiones en los territorios en cuestión.

Existió una categorización de mandatos A, B y C. El régimen fue considerado como una misión sagrada de civilización, sin embargo, no se establecieron mecanismos institucionales para que los territorios accedieran a la independencia política.

Al desaparecer la Sociedad de las Naciones el régimen de mandatos fue sustituido en la Nueva Organización de las Naciones Unidas por el régimen de administración fiduciaria, que tomó la idea original de los mandatos, pero subsanando las deficiencias que operaban en el régimen institucional precursor.

III. Así, se eliminó la diferenciación de los territorios en tres categorías de acuerdo con el nivel de desarrollo de los pueblos y se establecieron vías para que los territorios pudieran obtener la independencia. El órgano encargado de aplicar este régimen fue el Consejo de Administración Fiduciaria destinado a aplicarse a los territorios que estuvieron bajo mandato, a los territorios que fueron segregados a los estados vencidos en la Segunda Guerra Mundial y a los territorios que voluntariamente se colocaron bajo este régimen por los Estados responsables de su administración.

Respecto a los territorios que estuvieron bajo mandato, la República Sudafricana se negó a colocar bajo el nuevo régimen de administración fiduciaria el territorio del sudoeste africano, posteriormente bautizado con el nombre de Namibia. Las Naciones Unidas han declarado que la administración de Sudáfrica sobre el territorio ha terminado este estado. En forma reiterada se ha urgido a la República Sudafricana para que coloque al territorio bajo la responsabilidad de la Organización.

La negativa ha originado el conflicto de más larga duración en las Naciones Unidas. De los territorios segregados a las potencias vencidas en la Segunda Guerra Mundial, únicamente la Somalia Italiana fue colocada bajo administración fiduciaria. Finalmente, ningún Estado sometió voluntariamente a este régimen los territorios que administraba.

El régimen incluyó una modalidad especial que es la administración fiduciaria estratégica. Las Islas Ma-

rianas del Pacífico, bajo esta modalidad, son el único territorio que se conserva bajo el régimen.

La administración fiduciaria vino a recibir impulso especial con el surgimiento y desarrollo del derecho de la descolonización que aceleró la constitución de nuevos Estados en la sociedad internacional.

IV. BIBLIOGRAFIA: CORDERO TORRES, José María, *La descolonización; un criterio hispánico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967; DAILLIER, Patrick, "L'administration internationale directe dans le contexte de la décolonisation", *Revue Juridique et Politique*, Paris, núm. 1, Janvier-mars, 1973; GROS ESPIELL, Héctor, *The Right to Self Determination. Implementation of United Nations Resolutions*, New York, United Nations, 1980.

Ricardo MENDEZ SILVA

Consejo de guerra, v. TRIBUNALES MILITARES.

Consejo de ministros. I. Cuerpo formado por los titulares de las diversas áreas de la administración, ministros o secretarios, que usualmente sesionan en forma conjunta con el jefe del gobierno, para atender asuntos particularmente importantes. En algunos países se distingue el consejo del gabinete, porque este último no es presidido por el jefe de gobierno; su integración puede variar, de un país a otro, de manera que en algunos incluye a todos o a algunos de los ministros.

II. En términos generales, la locución consejo de ministros puede referirse al órgano que con tal nombre desarrolla funciones fundamentalmente deliberativas, en un sistema tanto republicano como monárquico, así como democrático o totalitario. Desde el punto de vista del derecho constitucional moderno, los consejos de ministros que más relevancia tienen son aquellos que detentan alguna función real, de asesoría o control, y que son relativamente independientes de los jefes del gobierno a los que asisten; de otro modo, se trataría de órganos administrativos sin ninguna función política. En el sistema parlamentario, donde los ministros de estado son relativamente independientes del primer ministro o el jefe del gobierno —por su condición de líderes o notables del partido mayoritario en el parlamento—, es donde mayor sentido puede tener la institución de un consejo de ministros. De hecho, históricamente, un género de éstos, el gabinete, surgió del sistema parlamentario inglés y, específicamente, durante el gobierno de la Reina Ana (1702-1714), para tratar determinados asuntos gubernamentales cuyo conocimiento se transfirió del pleno del

Consejo Privado (*Privy Council*) a un subcomité del mismo, integrado por los consejeros que desempeñaban los principales cargos. El Acta de Establecimiento, de 1701, previó que el rey debía tratar los asuntos en el Consejo y requirió que su aprobación ostentara la firma de un consejero. El mecanismo en cuestión dio nacimiento al principio del refrendo y al de la responsabilidad ministerial, juntamente con la creación del gobierno de gabinete.

III. Dentro del sistema jurídico mexicano el primer antecedente de un órgano deliberante de control, se encuentra en el Consejo de Estado, que estableció la Constitución de 1824. Sin embargo, se trata de un antecedente indirecto, en virtud de tratarse de un órgano integrado por notables. El antecedente directo del Consejo de Ministros surgió del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856. El a. 82 requería la intervención del Consejo de Ministros, con el objeto de que el Presidente pudiera ser investido de facultades extraordinarias, para defender la independencia, la integridad del territorio, sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública. El Proyecto de Constitución, presentado por la Sala de Comisiones, el 16 de junio de 1856, incluyó en los primeros 33 artículos un amplio catálogo de derechos individuales y en el a. 34 estableció el mecanismo para suspenderlos, en casos excepcionales, mismos que requería del acuerdo del consejo de ministros. El artículo en cuestión se incorporó a la Constitución de 1857, con el número 29, estableciendo que las garantías individuales podían suspenderse en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pusieran a la sociedad en grave peligro o conflicto. En estos casos, el presidente, de acuerdo con el Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en sus recesos, podía suspender las garantías.

IV. El artículo pasó a la Constitución de 1917, sin mayor alteración, por lo que se refiere a la intervención del consejo de ministros. El sistema mexicano además de ser presidencial, establece el libre nombramiento y sustitución de los secretarios de Estado, por lo que el consejo de ministros, al igual que los demás matices parlamentarios, no tiene la efectividad que pudiera tener en otro sistema. Sin embargo, el caso del consejo de ministros era el único que se consideraba relativamente operante, en virtud de que el a. 47o. de la Ley de Secretarías de Estado le daba un carácter formal a la aprobación, por requerir la participación

de todo el gabinete con un quórum de dos tercios. La razón antes aludida no tuvo fundamento, a partir del 10 de enero de 1977, porque el a. 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecía que el Consejo de Ministros se integraba por los secretarios de Estado, los jefes de departamentos administrativos y el Procurador General de la República. A partir del 21 de abril de 1981, se publicó la reforma al a. 29 de la Constitución, desapareciendo la expresión "consejo de ministros" y sustituyéndola por la de "Los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República". Con lo anterior, desapareció uno más de los llamados matices parlamentarios que innecesariamente conservaba la Constitución.

V. BIBLIOGRAFIA: SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*; 10a. ed., México, Porrúa, 1981; TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 16a. ed., México, Porrúa, 1978; *id.*, *Leyes Fundamentales de México* 10a. ed., México, Porrúa, 1981.

Manuel BARQUIN ALVAREZ

Consejo de Salubridad General. I. El a. 73, fr. XVI, inciso primero, de la Constitución, establece el Consejo de Salubridad General, órgano que depende directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado.

Las funciones del Consejo de Salubridad General son de carácter legislativo, siendo obligatorias sus disposiciones generales en todo el país. Además, su Reglamento Interior indica que tiene el carácter de autoridad sanitaria y la propia Constitución —que no le otorga expresamente este carácter— señala que la autoridad sanitaria es ejecutiva y sus disposiciones deben ser obedecidas por las autoridades administrativas de toda la nación.

Las medidas que el Consejo de Salubridad General ponga en vigor en lo que se refiere a la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, y las expedidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán posteriormente revisadas por el Congreso en los casos que le competan, así queda clara la naturaleza legislativa de esas medidas.

El haberle dado al mencionado Consejo facultades legislativas en todo el país.—antes de la Constitución vigente únicamente tenía facultades consultivas— se debió, según se afirmó en el Constituyente de 1916-

1917, a que diversas pestes que asolaron a varias entidades federativas no pudieron ser dominadas con los elementos de éstas, sino que fue necesaria la intervención del Consejo de Salubridad de México.

II. El presidente mexicano posee, de acuerdo con la Constitución, facultad para legislar en cinco ocasiones, una de ellas consiste en las disposiciones que expide el Consejo de Salubridad General.

III. El Consejo se integra por un Presidente —que es el Secretario de Salubridad y Asistencia—, un Secretario y cinco Vocales Titulares.

Los miembros del Consejo son designados y removidos por el Presidente y deben ser profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias.

IV. El a. 7 del Reglamento Interno del Consejo señala las funciones de éste, y además de las que la Constitución indica, le atribuye las siguientes: a) expedir, dentro de su competencia, disposiciones sanitarias de aplicación en todo el territorio nacional, b) aplicar el Código Sanitario y la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental dentro de la esfera de su competencia, c) participar en los programas nacionales de salud, y d) reglamentar las normas del Código Sanitario y de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental en los términos que éstos señalen.

V. BIBLIOGRAFIA: CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*; 2a. ed., México, Siglo XXI, 1979; GONZALEZ FLORES, Enrique, *Derecho constitucional*; 2a. ed., México, Textos Universitarios, 1965; MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Pax-México, 1972; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional Mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 1980.

Jorge CARPIZO

Consejo local de tutelas. I. *Concepto.* Órgano de vigilancia e información para cumplir lo dispuesto por el CC, en relación a la guarda de personas y bienes de personas físicas que no estando sujetas a patria potestad, tienen incapacidad natural o legal, o solamente la segunda, para gobernarse por sí mismas.

En la actualidad son dieciséis consejos existentes en el Distrito Federal, aglutinados en un cuerpo colegiado que depende de una oficina central a cargo de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, que a su vez, forma parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios,

creado por decreto del ejecutivo federal el 10 de enero de 1977, más conocido como DIF.

II. *Antecedentes.* Inspirados en el Tribunal de Tutelas Alemán de 1896 y en los Consejos Municipales de Huérfanos del mismo país, se instituyeron por el CC junto con los jueces populares (actualmente transformados y ampliados en su competencia por los jueces de lo familiar) para combinar las funciones administrativas y judiciales en el desarrollo de la tutela como cargo de interés público, pues se llegó a imponer al Estado la obligación de sustentar y educar a los menores que por no tener bienes, ni familiares que cuiden de ellos, necesitan forzosamente que la sociedad vaya en su auxilio.

III. *Organización.* En cada Delegación del Departamento del Distrito Federal deberá existir un consejo compuesto de un presidente y dos vocales que serán nombrados en el mes de enero de cada año, procurando que dichos cargos recaigan en personas que sean de notorias buenas costumbres y que tengan interés en proteger a la infancia desvalida, mismas personas que no cesarán en sus funciones hasta que tomen posesión las que los substituyan.

La facultad de designar a los componentes de los consejos que corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien éste autorice o a sus Delegados, se traspasó por convenio celebrado el día 22 de enero de 1979, entre el mencionado titular del Departamento y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en favor del Procurador de la Defensa del Menor y la Familia, como medio de coordinación y colaboración interinstitucional y con el objeto de prestar un mejor servicio a la comunidad.

IV. *Funciones.* Los consejos actúan como instrumentos auxiliares y de control del régimen legal de tutelas, y además de otras funciones específicas que el CC expresamente les asigna, tienen las obligaciones siguientes: a) Elaborar y remitir a los jueces de lo familiar una lista de las personas que por su aptitud legal y moral estén capacitadas para desempeñar los cargos de tutores y curadores a efecto de que el juez elija quienes deben fungir como tales; b) Velar porque la tutela se lleve en forma adecuada, alimentándose y educándose correctamente a los pupilos, que cuando existan bienes se administren debidamente, que las garantías proporcionadas por el tutor sean suficientes, que se rindan cuentas en forma y tiempo oportuno, en general que se complementen las disposiciones legales respectivas, cuidándose preferentemente la persona

de los incapacitados con las limitaciones que en cuanto a su guarda y educación previene actualmente la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infracutores del Distrito Federal de 26 de diciembre de 1973, misma ley que substituyó a las sucesivas Leyes sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil de 1928 y Orgánica y de Normas de Procedimiento de los Tribunales de Menores de 1941; c) Investigar y denunciar al juez de lo familiar cuáles incapacitados carecen de tutor con el objeto de que se hagan los respectivos nombramientos; d) Cuidar que los tutores destinen, de preferencia, los recursos del incapacitado a la curación de sus enfermedades o a su regeneración si es un ebrio consuetudinario o abusa habitualmente de las drogas enervantes; e) Vigilar que se efectúe y actualice la inscripción de las tutelas en los libros que al efecto deben llevar los jueces familiares para que se desarrollen regularmente y esté en posibilidad de observarse el desempeño ordinario de los cargos de tutor y curador haciendo saber a las autoridades competentes las omisiones en que incurran y f) Conforme a las normas de organización, interna de control y coordinación interinstitucional dictadas por el DIF, se estima que los consejos también deberán actuar en representación de los pupilos cuando la ley lo permita, así como cuidar que el desempeño de la tutela se efectúe en forma gratuita en favor de personas carentes de recursos, vigilando que no exista, al respecto, negativa injustificada de parte de quienes hayan sido designados como presuntos tutores y además, en los casos en los que se establece retribución para el tutor, deberán cuidar que la misma se aplique adecuadamente conforme a lo establecido por el CC cabe hacer notar que el fundamento legal de la primera de estas últimas funciones aparece dudoso, en virtud de que el CC confiere expresamente la facultad de representación dentro y fuera del juicio al tutor y eventualmente al curador, sólo cuando haya oposición entre los derechos del incapacitado con los de su tutor, limitando la intervención de los consejos locales de tutelas en los términos establecidos por dicho ordenamiento.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el propio CC faculta a los jueces familiares para actuar oficiosamente y dictar medidas necesarias a fin de que el incapacitado no sufra perjuicios mientras se le nombra tutor. En este supuesto, el Ministerio Público puede actuar en su representación, tratándose de incapacitados o ausentes que sean beneficiarios en una sucesión, sin mengua de que en tal hipótesis el juez de la

causa proceda a hacer, desde luego, dicho nombramiento.

V. BIBLIOGRAFIA: GARCIA TELLEZ, Ignacio, *Motivos, colaboración y concordancias del nuevo código civil mexicano*; 2a. ed., México, Porrúa, 1965; LAGUNES PEREZ, Iván, "La función verdadera del juzgador pupilar", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XVI, núm. 61, enero-marzo de 1966; PINA, Rafael de, *Elementos de derecho civil mexicano*, tomo I, *Introducción, personas, familia*; 10a. ed., México, Porrúa, 1980; SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, *Documentos sobre conclusiones y recomendaciones de congresos y reuniones*, México, 1978.

Iván LAGUNES PEREZ

Consejo Real y Supremo de Indias. I. Era el más alto organismo colegiado que asesoraba al rey de España para el gobierno de las Indias durante los siglos XVI, XVII, XVIII y primeros años del XIX.

II. En 1367 se creó el Real Consejo de Castilla para auxiliar al soberano en el gobierno de la monarquía castellano-leonesa. A partir del descubrimiento de América y su incorporación a la corona de Castilla, dicho Real Consejo empezó a conocer de los asuntos del nuevo continente; con el transcurso del tiempo se fue haciendo una especialización de los negocios indianos en el seno del mismo hasta que por 1511 se habla de Junta de Indias, o más propiamente dicho "Los del Consejo que entienden en las cosas de las Indias". Finalmente, en 1524, se erige independiente del anterior, y con la misma categoría, el Real y Supremo Consejo de Indias, el cual empezó a funcionar el 1o. de agosto de 1574 bajo la presidencia de Fray García de Loaisa e integrado por los siguientes consejeros: Luis Cabeza de Vaca, Gonzalo Maldonado, Diego Beltrán y Pedro Mártir de Anglería. En 1809 se suprimió el Consejo de Indias; en 1810 se restablece; las Cortes de Cádiz lo cierran en 1812 y Fernando VII lo vuelve a abrir en 1814; de 1820 a 1823 —trienio constitucional— volvió a cerrarse y finalmente en 1834 se extinguió definitivamente.

III. El Consejo de Indias era servido por ministros, funcionarios y empleados subalternos. Dentro de los primeros se encontraban: El presidente, quien era sustituido con carácter interino por un gobernador. El gran chanciller, cargo de gran preeminencia, lo que hacía que dicho ministro no atendiera personalmente su encargo, sino que para ello se valía del teniente de gran chanciller; las funciones del chanciller consistían

en custodiar el sello, así como sellar y registrar los documentos emanados del Consejo. Dentro de los ministros estaban también los consejeros, los cuales podían ser militares —capa y espada— o letrados, su número varió de 8 a 16. Asimismo dentro de esta categoría estaba el fiscal, que primero fue uno y luego dos, uno para Nueva España y otro para Perú, éstos eran auxiliados por los solicitadores fiscales, sus principales funciones eran la defensa de la jurisdicción real, del Régio Patronato, de la Real Hacienda, de los indios y en general intervenir en todos los asuntos que se veían en el Consejo. Igualmente estaban el secretario, a partir de 1596 hubo dos, uno de Nueva España y otro de Perú. Finalmente existieron dos escribanos, uno de gobernación y otro de justicia.

Dentro de los funcionarios tenemos primero a los de justicia, entre los que encontramos al escribano de Cámara de justicia, a los relatores, al abogado y procurador de pobres, al receptor de penas de cámara y a los abogados. También había funcionarios hacendarios como lo fueron el tesorero, el depositario, el cobrador y pagador, así como los contadores de cuentas. En esta categoría de funcionarios se incluía al alguacil mayor, quien era ayudado por los alguaciles menores. Los funcionarios científicos eran: el cronista mayor de Indias, el cosmógrafo mayor, el catedrático de matemáticas. Las funciones eclesiásticas eran desarrolladas por el capellán y el agente en Roma.

Por último, el personal subalterno estaba constituido por los porteros, el alcaide, el pregonero, etc.

IV. Las funciones del Consejo Real de Indias eran de cuatro tipos: legislativas, administrativas, judiciales y militares. Dentro de las primeras destacan: opinar ante el monarca acerca de proyectos legislativos, a través de las llamadas *consultas*, la confección material y registro de esas disposiciones y la reglamentación de las mismas a través de los *autos acordados*. Entre las funciones administrativas estaban la propuesta de nombramiento (hubo temporadas en que se hizo a través de la Cámara de Indias) civiles y eclesiásticos, el pase o retención de las letras apostólicas, la censura de libros e impresos y en general el control de la Real Hacienda de Indias. Las funciones judiciales se refieren al conocimiento del recurso extraordinario de segunda suplicación sobre las resoluciones definitivas de las audiencias indianas, apelaciones de las resoluciones de la Casa de Contratación, recursos de fuerza, juicios de residencia y visita. Por último, las militares consistían en proponer nombramientos castrenses, proveer de par-

que y municiones a las colonias y la administración de las fortificaciones, lo cual se hacía a través de su junta de guerra.

El Consejo de Indias podía actuar en pleno, en sala de gobierno, sala de justicia o en alguna de las juntas especiales, permanentes o temporales, que se formaron; como se verá, la colegialidad era la nota característica. Cuando se planteaba alguna cuestión al Consejo, ésta se estudiaba, oyendo el parecer del fiscal, se acordaba por mayoría de votos, y a continuación se pasaba al monarca la propuesta correspondiente, la cual se llamaba, como apuntamos antes, consulta; el rey resolvía en consecuencia aceptándola (“como parece”), rechazándola (“no vengo en ello”) o modificándola. Finalmente, el propio Consejo instrumentaba y registraba la decisión del soberano. No así tratándose de asuntos judiciales, ya que para resolver los recursos interpuestos, el Consejo era un tribunal de plena jurisdicción, por lo que no tenía que consultar al rey; dichos recursos los resolvía la sala de justicia.

V. BIBLIOGRAFIA: MIRANDA, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas (1521-1820)*, reimpresión, México, UNAM, 1978; MUÑOZ OREJÓN, Antonio, “Indias, gobierno de —Consejo de Indias”, *Enciclopedia GER*, reimpresión, Madrid, Rialp, 1979; SCHAEFFER, Ernesto, *El Real y Supremo Consejo de Indias*, Sevilla, CSIC, 1935, t. I.; SOLÓRZANO PEREIRA, Juan, *Política Indiana*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979.

José Luis SOBERANES FERNANDEZ

Consejos tutelares para menores infractores. I. Son los organismos que tienen como función promover la readaptación social de los menores de dieciocho años, cuando infrinjan las leyes penales, los reglamentos de policía y buen gobierno, o manifiesten una inclinación a causar daños a sí mismos, a su familia o a la sociedad, y que ameriten una actuación predominantemente preventiva.

La más importante de estas instituciones es la que funciona en el DF, y fue introducida por la ley de los Consejos Tutelares para Menores Infractores, promulgada el 26 de diciembre de 1973, la que recoge las experiencias de algunos ordenamientos locales y también de algunos latinoamericanos; habiendo sustituido a la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales de Menores y sus instituciones auxiliares en el D.F. y Territorios Federales, de 22 de abril de 1941, y derogando también varias disposiciones del CP.

II. El citado Consejo Tutelar en el DF funciona en pleno formado por dos consejeros integrantes de las salas y un presidente licenciado en derecho, y en salas formadas por un médico, un profesor especializado en infractores y su presidente, también licenciado en Derecho.

El pleno puede disponer el establecimiento de consejos tutelares auxiliares en las delegaciones políticas del D.F., con presidente licenciado en derecho y dos consejeros vocales, aun cuando carezcan de título.

Los Consejos Tutelares pueden imponer las medidas de seguridad de carácter preventivo o de readaptación que consideren necesarias, incluyendo también el internamiento, la libertad vigilada o la colocación en un hogar sustituto, en la inteligencia de que dichas medidas pueden ser revisadas de oficio cada tres meses por el organismo respectivo o antes, si existen circunstancias que lo exijan.

III. El establecimiento de los citados Consejos Tutelares se ha extendido en los ordenamientos de varias entidades federativas, e inclusive en algunas de ellas precedió su establecimiento a los del DF; si bien estos últimos han sido el modelo para los más recientes, y en esta dirección podemos señalar a las leyes expedidas en: Guerrero (1979); Durango (1979); Hidalgo (1979); Mexico (1968); Morelos (1978); Oaxaca (1964); Quintana Roo (1976); Tamaulipas (1978); Baja California Sur (1977); Tabasco (1980); y Tamaulipas (1981).

IV. Dichos Consejos Tutelares no son estrictamente jurisdiccionales, y sin embargo, realizan una labor muy importante en el campo de la delincuencia juvenil, que constituye uno de los problemas más complejos de las ciudades modernas, por lo que deben considerarse como un adelanto respecto de los tribunales de menores que operaban con anterioridad en el mismo campo, ya que el espíritu de los nuevos Consejos, por el acento en su carácter preventivo, pueden tener una eficacia superior.

V. BIBLIOGRAFIA: GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*; 2a. ed., México, Porrúa, 1977; GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, México, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1978; OVALLE-FAVELA, José, "La ley que crea los consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 12, octubre-diciembre de 1974.

Héctor FIX-ZAMUDIO

Consentimiento. I. (Del latín *consentire*, estar de acuerdo). Elemento de existencia en algunos actos jurídicos, que se integra por el acuerdo de dos o más voluntades.

II. Desde Roma, el consentimiento era elemento de existencia y base de toda convención y contrato. Según Ulpiano, la policitación sin aceptar no obliga, excepto cuando se trata de oferta al público. El consentimiento debía ser real, y el error esencial provocaba la ausencia de consentimiento. En Roma existió también el problema de la diferencia entre la voluntad y su declaración. En la fase preclásica el consentimiento jugó un papel modesto, dándosele preferencia a la formalidad. Con la evolución jurídica romana, el consentimiento se convirtió en el alma del negocio jurídico. El consentimiento podía estar viciado por error, dolo, intimidación o lesión.

III. El consentimiento está compuesto por dos elementos: la oferta (policitación o propuesta) y la aceptación. La manifestación de voluntad puede ser expresa (por signos inequívocos) o tácita (resulta, de hecho, que la presupongan) (CC a. 1803). Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde ese momento obligan a las partes (CC a. 1796), por lo tanto es importante determinar desde qué momento obligan en las diversas hipótesis.

La policitación obliga hasta la terminación del plazo (CC a. 1804); si no hubo plazo, y se hizo entre presentes, o por teléfono, el policitante queda desligado de la obligación si no se hace inmediatamente la aceptación por la contraparte (CC a. 1805); si se hizo entre no presentes, el policitante queda ligado por tres días, más la ida y vuelta del correo (C a. 1806). Para saber en qué momento se perfecciona el contrato entre no presentes, el CC estableció que será cuando el oferente reciba la aceptación de la contraparte (teoría de la recepción a. 1807). Por su parte, el CCo. indica que se perfecciona desde que se envía la aceptación (teoría de la declaración a. 80).

Algunos autores distinguen entre la voluntad (lo que se quiere) y su declaración (lo que realmente se expresa). El error obstativo impide la formación del consentimiento, y es el caso en el que existe una completa diferencia entre lo que se declara y lo que se expresa.

Se debe distinguir entre la ausencia de consentimiento, que provoca la inexistencia, según la teoría de las nulidades, y la voluntad viciada, en la cual sí existe voluntad, pero no es libre y consciente. Los vicios de

la voluntad (error, dolo, violencia y lesión) provocan la nulidad relativa, según la teoría de las nulidades.

IV. BIBLIOGRAFIA: GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*; 2a. ed., Puebla, Cajica, 1965, COLIN, A. y CAPITANT, H., *Curso elemental de derecho civil*; trad. Demófilo de Buen, Madrid, Reus, 1960, t. III; GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho civil*, 4a. ed., México, Porrúa, 1980.

Samuel Antonio GONZALEZ RUIZ

Considerandos, v. SENTENCIA.

Consignación. I. (Del latín *consignare*: sellar o firmar.) En el ordenamiento mexicano este vocablo tiene una doble significación, ya que en el campo del derecho civil se traduce en el ofrecimiento de la prestación debida por parte del deudor, cuando por algún motivo no la recibe o no la puede entregar al acreedor, y en derecho penal, es la instancia a través de la cual el MP ejercita la acción punitiva.

II. A. En cuanto al ofrecimiento del pago, éste se encuentra regulado tanto por el CC (aa. 2097-2103), como por el CPC (aa. 224-234, en lo relativo a los actos preparatorios al juicio respectivo), y si bien no lo regula expresamente el CFPC, puede quedar comprendido, en sus aspectos también preparatorios, en los aa. 530-537, relativos a la jurisdicción voluntaria.

Las hipótesis establecidas por los aa. 2098 y 2099 del CC se refieren a los casos en los cuales el acreedor rehuse recibir la prestación debida sin justa causa, o a dar el documento justificativo de pago; si el mismo acreedor fuere persona incierta o incapaz de recibir, o también cuando sea conocido, pero dudosos sus derechos.

El procedimiento preparatorio establecido por el CPC con la denominación de “preliminares de la consignación”, es considerado por la doctrina, perteneciente a la jurisdicción voluntaria, ya que puede seguirse incluso ante notario, salvo el supuesto de que sean dudosos los derechos del acreedor, entonces las diligencias deben efectuarse necesariamente ante la autoridad judicial (aa. 231 y 233). Consiste en el ofrecimiento del pago de la prestación, llevándola al tribunal si fuera mueble de sencilla transportación, o bien poniéndola a su disposición en el lugar donde se encuentre, cuando sea de difícil conducción. En todo caso debe citarse al acreedor para que reciba o vea depositar la cosa debida (a. 225), salvo el caso de que se trate de una suma de dinero, que se depositará en

una institución autorizada (en la ciudad de México, en la Nacional Financiera, S.A.). Si el acreedor fuere desconocido se le citará por los periódicos y en el plazo que designe el juzgador (a. 226), y cuando estuviere ausente o fuere incapaz, será citado su representante legítimo.

En la diligencia judicial respectiva, si el acreedor comparece y acepta el pago, queda concluido el asunto, pero si rehusa aceptarlo, el deudor debe seguir un juicio en el cual solicite su liberación (a. 232). Si el propio acreedor no comparece en la fecha, hora y lugar señalados por el tribunal o no envía representante con autorización para recibir la prestación, el mismo juzgador debe extender una certificación en la cual se haga constar la no comparecencia del acreedor, la descripción de la cosa ofrecida y que quedó constituido el depósito en la persona o establecimiento designado por el juez o por la ley; debiendo notificarse al acreedor ausente, a quien se entrega copia simple de las diligencias respectivas (aa. 227 y 229).

Cuando sea necesario seguir el proceso para obtener la liberación, si el juez declara fundada la oposición del acreedor para recibir el pago, el ofrecimiento y la consignación se tienen como no hechos (a. 2101 CC), pero si la consignación es aprobada por el tribunal, la obligación queda extinguida para todos sus efectos, y además, todos los gastos serán por cuenta del acreedor (aa. 2102-2103 CC).

La doctrina considera que si bien las disposiciones respectivas de los CC y CPC regulan exclusivamente a la consignación de dar, los mismos principios pueden aplicarse a las obligaciones de hacer.

III. B. La consignación en materia penal es la instancia a través de la cual el MP ejercita la acción punitiva, por considerar que durante la averiguación previa se han comprobado la existencia del delito y la presunta responsabilidad del inculpaado.

Cuando el propio MP presenta el escrito de consignación ante el juez penal competente (escrito que debe considerarse como equivalente a la demanda en las restantes ramas procesales), solicita del tribunal la iniciación del procedimiento judicial; las órdenes de comparecencia y las de aprehensión que procedan; el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño, y en su caso, las sanciones respectivas; pero al mismo tiempo debe ofrecer las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpaados (aa. 5o. y 6o. del CPP y 136 del CFPF).

La presentación de la instancia de consignación no impide que el MP, con motivo de los resultados de la instrucción procesal, modifique su posición, ya sea desistiendo de la acción penal o formulando conclusiones no acusatorias, que equivalen también a un desistimiento, y en ambos supuestos, el juzgador está obligado a dictar el sobreseimiento del juicio y a ordenar la libertad definitiva del inculcado (aa. 6o., 8o., 320323 del CPP y 138, 294-295 del CFPP).

Por otra parte, si formula conclusiones acusatorias, en ellas puede reclasificar, sin variarlos, la tipificación de los hechos delictuosos, tomando en cuenta los resultados de la instrucción, y son estas conclusiones, que no pueden modificarse sino por causas supervenientes y en beneficio del acusado, las que deben servir de base a la sentencia del tribunal.

u. OBLIGACIONES, PAGO, ACCION PENAL, CONCLUSIONES DEL MINISTERIO PUBLICO.

IV. BIBLIOGRAFIA: BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*, 8a. ed., México, Porrúa, 1980; BEJARANO SANCHEZ, Manuel, *Obligaciones civiles*, México, Harla, 1980; CASTILLO LARRAÑAGA, José, y PINA, Rafael de, *Instituciones de derecho procesal civil*; 13a. ed., México, Porrúa, 1979; GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*; 2a. ed., México, Porrúa, 1977; GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Principios de derecho procesal penal mexicano*; 6a. ed., México, Porrúa, 1975; GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*; 4a. ed., Puebla, Cajica, 1971; PINA, Rafael de, *Elementos de derecho civil mexicano*, tomo III, *Obligaciones civiles*, 5a. ed., México, Porrúa, 1980; ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de derecho civil*, tomo III, *Teoría general de las obligaciones*, 9a. ed., México, Porrúa, 1980.

Héctor FIX-ZAMUDIO

Consignación mercantil. I. Consignación es la acción y el efecto de consignar, y esto, según el Diccionario de la Academia, tanto quiere decir “entregar por vía de depósito. . .”, como “poner el dinero en poder de otro”; “enviar mercaderías a manos de un corresponsal” y “depositar judicialmente la cantidad reclamada para evitar el embargo aun con reserva de negar o discutir la deuda”.

Bajo el título de la presente locución, no se tratan los aspectos procesales, que se consideran en otra voz; sí, en cambio, aspectos de las consignaciones en derecho privado, mercantil principalmente.

II. *Consignación como forma de pago.* El derecho común, supletorio de la materia comercial (a. 2o. CCo.), regula el “ofrecimiento en pago y la consignación”,

como efecto del cumplimiento de las obligaciones entre las partes. “El ofrecimiento seguido de la consignación hace las veces de pago”, según el a. 2097 CC. y el a. 2098 fija los supuestos de la consignación con efectos liberatorios: que el acreedor rehuse, y sin justa causa, recibir la prestación debida; en tal caso, “podrá el deudor liberarse de la obligación haciendo consignación de la cosa”; y finalmente, el a. 2102 establece que “aprobada la consignación por el juez, la obligación queda extinguida con todos sus efectos”; y, en consecuencia, el deudor no incurre en responsabilidad por falta de pago.

Esta forma de cumplir las obligaciones es frecuente en los casos de contratos (por ejemplo, de comisión, a. 279 y s. CCo.) y de títulosvalor (a. 132 LGTOC), en que el acreedor en aquel caso, y el legítimo tenedor en éste, se nieguen a recibir el pago, tanto si consiste en dinero, como en la entrega específica de un bien. En uno y en otro casos, la consignación puede no hacerse ante juez, y efectuarse a través de un contrato de depósito, con las obligaciones y derechos que le son propias, salvo la de entrega de la cosa al depositante, o a un tercero señalado por éste, “cuando judicialmente se haya mandado retener o embargar” (a. 2528 CC.).

III. *Contratos de consignación.* Modernamente, se ha constituido un nuevo tipo de contrato conmutativo, bilateral, oneroso y real, llamado contrato de consignación, y más propiamente, *contrato estimatorio*, que aún no se recoge en nuestras leyes y ni siquiera se regula en los proyectos para un nuevo CCo. En cambio, el CCo. italiano de 1942 lo comprende y reglamenta especialmente, en los aa. 1556, 1557 y 1558.

Consiste en la entrega (o consignación) de bienes muebles, generalmente maquinaria, automóviles y también libros (se usa mucho, en efecto, en la industria librera) pinturas, que realiza el consignante (que normalmente es el propietario), y que impone sobre la persona que los recibe (consignatario) la obligación de venderlos total o parcialmente a un precio y dentro de un plazo que se fijan en el contrato; y en caso de que no se vendan, o que no se vendan todos o que el consignatario no los adquiera para sí, la obligación de devolverlos al consignante, a la persona que ésta designe o a su causahabiente. El precio de venta se dividirá entre las partes según se haya convenido.

Dado que este contrato no está reglamentado, debe regirse, según lo dispuesto por el a. 1858 CC., “por

las reglas generales de los contratos, por las estipulaciones de las partes, y en lo que fueren omisas, por las disposiciones del contrato con el que tengan más analogía de los reglamentados en este Ordenamiento". ¿Cuál es ese contrato? Por no ser traslativo de dominio, que es esencial a la compraventa, se excluye a éste; más cerca está, aun cuando con características que lo diferencian, del contrato de comisión mercantil, en el que el comisionista obra a nombre propio, pero por cuenta del comitente (aa. 284, 286, 289, CCo.), está obligado a custodiar la cosa que recibe y a responder de su conservación en el estado en que recibe la cosa (aa. 294 y 295 *ibid.*). Se debe distinguir, sin embargo, el contrato estimatorio de la comisión, en cuanto que aquel no se basa en una relación de representación (directa o indirecta), sino en derechos que se atribuyen al consignatario de disponer de la cosa y trasmitirla a terceros, o bien, conservarla a su favor (lo que es contrario a lo dispuesto en el a. 299 CCo.).

A pesar de su falta de reglamentación, y de que, en consecuencia, sea un contrato atípico, no es un contrato innominado, puesto que la LQ lo califica, al disponer que el propietario de los bienes que se hayan "recibido (por el quebrado consignatario) en consignación por virtud de un contrato estimatorio", pueden separarse de la masa de la quiebra, si ésta se declara antes de la manifestación del comprador (del quebrado) de hacer suyas las mercancías (a. 159 fr. VI, inciso a) LQ).

IV. *Consignación en el contrato de transporte.* En este contrato, como se sabe, existen dos partes, el cargador o remitente y el porteador que se encarga del traslado de los bienes y de su custodia durante el viaje. Puede aquél, ser el destinatario o *consignatario* de las mercancías, pero casi siempre éste es una persona distinta a cuyo favor se pacta el contrato, y ante el que debe el porteador proceder a la entrega de las mercaderías transportadas. Se trata de una estipulación a su favor (a favor de terceros), que se rige por las disposiciones de los aa. 1869 a 1872 CC; y que, en consecuencia, "hace adquirir (al consignatario), salvo pacto escrito en contrario, el derecho de exigir del promitente (porteador) la prestación a que se ha obligado" (a. 1869); que consiste, precisamente, en la entrega de la cosa, y en ocasiones de ciertos documentos (factura, certificados de calidad, certificados de aduana, etc.).

El CCo., al regular el contrato de transporte, se re-

fiere al consignatario y enumera sus derechos (a. 596) y obligaciones (a. 595), principalmente la de recibir la cosa (y si se rehusa, el porteador tiene derecho a depositarlas en consignación a. 591. fr. VIII, *ibid.*).

v. COMISION MERCANTIL, CONSIGNACION, CONTRATO DE TRANSPORTE, ESTIPULACION A FAVOR DE TERCERO, PAGO.

V. BIBLIOGRAFIA: ASQUINI, *Del contrato de transporte*, en el Comentario al Código de Comercio, dirigido por Boffaffio, Rocco y Vivante, Buenos Aires, 1949, t. XVI; MAZZONE, Rosario, "Contratto estimatorio", *Novissimo digesto, Italiano*, Turin, UTET, 1964; t. IV; RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín, *La separación de bienes en la quiebra*, México, UNAM, 1951.

Jorge BARRERA GRAF

Consortio. I. Del latín *consortium*: según el *Diccionario de la lengua española*, es "participación, y comunicación de una misma suerte con uno o varios". *Consorte*: del latín *cosors-otis*. de *cum*, con y *sors*, suerte: "persona que es partícipe y compañero con otra u otras en la misma suerte. . . Los que litigan unidos formando una sola parte en el pleito. Los que juntamente son reponsables de un delito".

En esta voz, sólo se analiza el consorcio desde el punto de vista económico, y más concretamente, comercial, propio del derecho mercantil y del nuevo derecho económico.

II. *Concepto.* Consortio es la reunión de dos o más personas físicas o morales, que realizan actividades económicas iguales o semejantes, con la finalidad de regular entre sí su concurrencia al mercado en cuanto a las mercancías que producen o elaboran, o los servicios que prestan.

Se trata de un fenómeno propio de la economía capitalista. Cuando ésta se desarrolla dentro del liberalismo, se considera que dicha regulación atenta contra la libertad del comercio y que, en consecuencia, constituye una injerencia inadmisibles del Estado en la vida económica: la ley de la oferta y de la demanda, sin cortapisas, ni la intromisión del Estado, debe regular al mercado.

Los abusos y los excesos de tal libertad —como de otros principios también propios de esa etapa— (autonomía de la voluntad; abstención de la intervención del poder público en las relaciones laborales y en la prestación de servicios públicos; protección de los consumidores, etc.), pronto plantearon la necesidad de restringir y de reglamentar la libre concurrencia, y el

intervencionismo del Estado en actividades antes reservadas a los particulares. La etapa actual de “capitalismo tardío” en que vivimos, se caracteriza en todos los países, por una creciente y desbordada intervención estatal, y por una regulación de la libre concurrencia que tanto tiende a evitar daños al público consumidor ocasionados por la concentración monopolista de productores, o de productos y de servicios, como a admitir ciertas formas de agrupación de industriales, de comerciantes, de agricultores que busquen el abarataamiento de los productos y de los servicios, mejorar su calidad y distribuirlos en forma más amplia y mejor.

III. *Caracteres del consorcio y diferencias con figuras afines.* Por lo general, el consorcio constituye un pacto o contrato entre dos o más empresas para regular el ofrecimiento de bienes o de servicios al público. Excepcionalmente, constituye una obligación legal que impone a productores (agrícolas o industriales) su asociación y la oferta de sus productos a través de ella, y no directamente (como el caso de la Ley de asociaciones de productores para la distribución y venta de sus productos, DO 25-IV-37; en adelante LAP, aa. 7o. y 8o.). Es frecuente que el pacto se formalice a través de la constitución de una sociedad, la que no se registre ni se exteriorice al público (por lo que carecería de personalidad a. 2o. LGSM), sino que se mantenga como una sociedad oculta que sólo produce efectos internamente.

Como contrato, el consorcio es atípico, por su falta de regulación legal, pero es un negocio nominado, porque tanto la LIS, a. 4o., como la LIF., a. 9o., acogen el nombre. Por no estar reglamentado en ley alguna, el contrato se rige “por las reglas generales de los contratos, por las estipulaciones de las partes (cuando no se afecte el interés público, ni se perjudiquen derechos de tercero, a. 6o. CC.), y en lo que fueran omisas con el contrato con el que tengan más analogía” (a. 1858 CC.). Ahora bien, el contrato de consorcio puede implicar aportaciones o contribuciones de bienes de los consortes, que se manejarían de acuerdo con el pacto, y en su defecto, de las reglas legales sobre la copropiedad; si la contribución de alguno o algunos de los socios consortes consiste en servicios, la relación se consideraría como una aportación de industria, o de gestión o administración, si se trata de una sociedad, de gestión de negocios o de mandato si ésta no existe.

En términos generales, el fin del consorcio consiste, en regular la concurrencia de las partes, imponiendo limitaciones y restricciones a la actividad de cada una

de ellas. Es, pues, frecuente que se impongan y predominen en el contrato obligaciones, de no hacer (no vender determinados productos, o en determinadas zonas, o a precios superiores a los que se fijan en el consorcio, o por los consortes; no realizar determinada actividad; no usar determinada materia prima; o sólo usar las que se indiquen, etc.), en lo que consista la única contribución de los consortes, sin formación de capital alguno del consorcio (lo que diferencia a éste del contrato de sociedad en que las aportaciones de los socios sólo pueden consistir en un dar o en un hacer y en el que el capital social es esencial y tiene una especial relevancia). Como también es posible que las utilidades que se obtengan de la venta de los productos o de la prestación de los servicios se repartan entre los consortes, de acuerdo con sus respectivas contribuciones —los llamados *pactos de co-interés*—.

El contrato de consorcio comprende a partes que desarrollan una actividad económica homogénea dentro de sus propias organizaciones empresariales. No cabe, pues, agrupar en un consorcio a personas físicas o morales, dedicadas a actividades disímolas: la causa —como motivo de cada una de ellas— es la regulación de la actividad personal que desarrollan. También en esto se distingue el contrato de consorcio —y cada uno de los consortes— del contrato de sociedad y de cada uno de sus socios, el que el fin de aquélla es también el de éstos.

Finalmente, debe también distinguirse el consorcio en el que las partes contribuyan con bienes, de la copropiedad o comunidad; ya que ésta se organiza en función del bien o del patrimonio común, y hay una concurrencia de derechos reales sobre un mismo objeto (*Raggi*), en tanto que en el consorcio, el fin es ajeno a los bienes que se aporten, que sólo constituyen un instrumento para la consecución de la finalidad.

IV. *El artículo 28 constitucional.* El principio de la libertad de comercio (a. 4o.), y el de la prohibición de monopolios y estancos (a. 28), de la constitución anterior, de 1857, ejemplo sobresaliente en México de la tendencia liberal, fueron copiados por la vigente de 1917, a pesar de que en ésta sobresalen normas y principios de contenido social (aa. 27 y 123) distintos y contrapuestos a esa corriente liberal, y que caracterizan a nuestra Carta Magna como un ordenamiento nacionalista y de solidaridad y protección a campesinos y obreros.

Al a. 28 de 1857, se agregaron tres párrafos, el primero de los cuales (segundo del actual precepto), co-

pia del Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe, prohíbe y ordena sancionar severamente: 1. “toda concentración o acaparamiento. . . de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios”; 2a. “todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios públicos”; 3. “todo acuerdo o combinación. . . de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores, a pagar precios exagerados, y en general”; 4. “todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”. Los dos últimos párrafos del mencionado a. 28 excluyen de ser considerados monopolios a “las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses”, y a las sociedades cooperativas de productores.

Pues bien, la adición del segundo párrafo y su redacción literal impedirían, no sólo la constitución y el funcionamiento de toda clase de monopolios —inclusivo del Estado—, sino también de consorcios que eviten o tiendan a evitar la libre concurrencia, y la competencia entre sí de los consortes. Como esta postura resultaba insostenible en la práctica, se ha justificado la constitución de monopolios y la celebración de pactos “consorciales” aduciendo que los que la Constitución prohíbe son sólo aquellos que tengan por objeto “obtener el alza de los precios”, o “pagar precios exagerados”, o los que constituyan “ventajas exclusivas indebidas”, a favor de personas determinadas y “con perjuicio del público en general o de alguna clase social”. De ahí que cuando no se presenten dichas finalidades, ni se obtengan tales resultados nocivos, los pactos restrictivos de concurrencia y el establecimiento de oligopolios o monopolios, serían válidos.

V. *La Ley de Monopolios*. Diecisiete años después de la Constitución se dictó la “Ley Orgánica del a. 28 constitucional en materia de monopolios” (DO 31/ VIII/34), la que sustancialmente se mantiene en vigor, y que introduce importantes modificaciones y adiciones a dicho a. 28 lo que claramente resulta contrario a nuestro régimen legal.

En la exposición de motivos se afirma que la reglamentación se hizo siguiendo el espíritu (no el texto) de la Constitución misma, y del a. 28; que en el segundo párrafo de esta norma predomina el criterio de protección de los intereses sociales, sobre los particu-

lares; que el mencionado precepto no se estableció para “garantizar la ilimitada libertad de comercio”: sino sólo cuando ésta perjudicara al público o a una clase social. Con tales fundamentos, se define al monopolio en función del perjuicio que causen a aquél o ésta (a. 3o.), y se excluye que tal situación pueda darse respecto a las empresas de servicios públicos concesionados que funcionen conforme a tarifas (por ejemplo, las de transportes a que expresamente alude el a. 28), así como a las “empresas en que participe el Estado como accionista o asociado”) (a. 6o.). El Reglamento de la anterior Ley Orgánica del a. 28 constitucional, (DO del 19/XII/31), que al parecer aún está vigente en lo que no se oponga a la Ley de 1934, restringe, a su vez, el alcance de la prohibición de los “acuerdos o combinaciones de productores”, a que se refiere el a. 28 C., al precepturar que ellos “no se consideran ilícitos, cuando la limitación o suspensión se deba: 1. A un exceso de existencias, en el mercado que haga incosteable la producción; 2. A un fin de mejoramiento a beneficio en la producción, distribución o prestación de servicios, sin perjuicio del consumidor, o 3. A que carezca parcial o totalmente de cualquier elemento de la producción”.

La jurisprudencia de la Suprema Corte, por una parte ha declarado inconstitucionales, en jurisprudencia firme, ciertas restricciones reglamentarias a la libertad del comercio y competencia, como son las de establecer el requisito de distancia que debe haber entre los comercios (Tesis núm. 43 del *Apéndice al SJF*, 1917-1975, Tercera Parte, 2a. Sala, p. 60); pero por otra parte, admite la validez de disposiciones legales que prohíben la competencia, por considerarla desleal (e. g. A.D. 9442/61, *SJF*, Sexta Epoca, vol. LXXXVI, p. 12).

VI. *Regulación de la concurrencia a través de disposiciones restrictivas y del establecimiento de consorcios*. Normas que prohíben que determinadas personas ejerzan actividades comerciales en competencia respecto a aquellas de quienes dependen o de las que sean socios, son los aa. 35 LGSM; 312 y 330 fr. II, CCo.; 47 frs. II y XV LFT; también lo son las restricciones y las sanciones en contra de la competencia desleal, que provienen de una ley interna (Ley de Invencciones y Marcas, aa. 210-211), y de un convenio internacional ratificado por México (Convenio de París para la protección de la propiedad industrial DO. 27/VII/76, a. 10 bis). Además, diversas leyes regulan el establecimiento de consorcios y el de asociaciones

obligatorias de comerciantes; las principales de ellas son: 1. La LAP, a. 7o, 2. La LIC, en su a. 5o. párrafo segundo, que se refiere a “la asociación o asociaciones de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares siempre que no realicen operaciones de banca y crédito”; y en el a. 99 bis, que trata de los “grupos financieros”, que son agrupaciones de bancos “que se obliguen a seguir una política financiera coordinada y entre los cuales existan nexos patrimoniales de importancia”. 3. La LIS, a. 4o. y la LIF a. 9o. que expresamente se refieren a los consorcios, que consideran como organizaciones auxiliares, de seguro y de fianzas respectivamente, y que se establecen (voluntariamente) para prestar servicios de su especialidad, de manera habitual, a nombre y por cuenta de sus socios; que deben constituirse como sociedades mercantiles en las que, curiosamente, se establece una responsabilidad propia de ellos, que consideramos como adicional a la que les corresponda según la LGSM, y la cual excluye que dichas sociedades puedan ser anónimas (*ex-a. 87 ibid.*).

v. CAPITAL SOCIAL, CONCURRENCIA MERCANTIL, ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CREDITO, INSTITUCIONES DE CREDITO, INSTITUCIONES DE FIANZAS, INSTITUCIONES DE SEGUROS, LITISCONSORCIO, PACTOS DE NO CONCURRENCIA.

VII. BIBLIOGRAFIA: AULETTA, Giuseppe, “Consorti commerciali”, *Nuovo digesto italiano*, Torino, UTET, 1938, vol. III; COFAL, Eric, *Los grupos de sociedades y el conflicto de intereses*, Monterrey, 1980 (tesis profesional); RAGGI, Luigi, “Consorti”, *Nuovo digesto italiano*, Torino, UTET, 1938, vol. III; SEPULVEDA, César, *Los monopolios, las prácticas comerciales restrictivas y los modernos intentos legislativos para su control*, México, 1959; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*; 6a. ed., México, Porrúa, 1975.

Jorge BARRERA GRAF

Conspiración. I (Del latín. *conspiratio-onis*, acción y efecto de conspirar). Acción de unirse algunos contra su superior, soberano o bien contra el gobierno. Es decir, aliarse en una actividad encaminada a la realización de delitos contra la seguridad de la nación.

II. En forma genérica conspiración es la acción de unirse algunos para la comisión de un delito político, o con mayor exactitud, la acción de unirse secretamente algunos contra su superior, soberano o gobierno; o más propiamente todavía la acción de quienes se alzan en armas para cambiar la constitución, depone algunos de los poderes públicos del gobierno

nacional, arrancar alguna medida o concesión o impedir, aunque sea temporalmente, el libre ejercicio de sus facultades constitucionales o su formación o renovación en los términos o formas legales. En la doctrina argentina, según expresa Soler, la conspiración tiene la característica esencial de constituir incriminación de un acto preparatorio que resultaría impune como traición a falta de un principio de ejecución. Como consecuencia de la característica, este delito no admite tentativa: o bien se ha producido el acuerdo o la deliberación está en curso, y el hecho está consumado, o no hay nada. También señala que la ley no es muy explícita en cuanto a la calidad de los actos que constituyen conspiración que bien pueden consistir en una preparación de materiales o en un intercambio de informaciones, consejos o avisos o en una deliberación; pero es preciso que se haya concretado una finalidad específica: la de cometer traición. Antes de que se haya llegado a esa resolución, no podrá decirse que se trata de una conspiración para cometer una traición (a. 218). El ordenamiento penal francés al respecto de la conspiración, exige que se haya concertado la resolución de obrar (a. 89). El código italiano exigía que se hubiesen escogido los medios, y el español no define la calidad de los actos que constituyen conspiración (a. 139).

III. El CP regula la conspiración en sus aa. 141 y 143. La conspiración consiste en una actividad encaminada a provocar a través de acumulación de elementos materiales y personales necesarios, la ejecución de los delitos de traición a la patria: espionaje, rebelión, sedición, motín, asonada, terrorismo o sabotaje. El CP reduce el tipo al solo concierto de voluntades para delinquir y al solo acuerdo sobre los medios para llevar a efecto esa resolución; es decir, que la conspiración constituye el primer grado de la fase externa del *iter criminis* y no requiere siquiera la existencia de actos preparatorios en sentido estricto aunque sea en sí misma un acto preparatorio en sentido lato. Doctrinalmente, la conspiración sería apenas el grado inconsumado, inferior, de un delito contra la seguridad de la nación (a. 12). Mas por su importancia y peligros públicos y la necesidad de prevenirla enérgicamente, nuestra legislación la ha elevado a la categoría de delito completo, formal, de simple peligro y es sancionable aun cuando no se consumen los daños políticos deseados. De la lectura del artículo 141 se desprende que sus elementos son: a) una actividad plural, es decir, la conjunta participación de dos o

más personas, a diferencia del código penal argentino que al referirse a la conspiración dice ser necesario que se integren tres o más personas; b) la acción delictiva consiste en una resolución en concierto; la plural actividad de los protagonistas se finca en un acuerdo definido de obrar, sin que sea necesario la ejecución. Por eso la conspiración, doctrinariamente, es un grado inconsumado de delito, de carácter preparatorio; y c) el concierto de voluntades debe tener por objeto la comisión de delitos contra la seguridad de la nación: traición, espionaje, rebelión, sedición, asonada, motín, terrorismo y sabotaje.

IV. BIBLIOGRAFIA: CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y CARRANCA Y RIVAS, Raúl, *Código penal anotado*, México, Porrúa, 1974; SOLER, Sebastian, *Derecho penal argentino*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1973, t. v.

Olga Leticia AGUAYO GONZALEZ

Constancia de mayoría. I. En el caso de elección de diputados, es el documento que expiden los comités distritales electorales a los diputados electos por el principio de mayoría relativa, y que debe ser registrado en el mes de agosto del año de la elección por la Comisión Federal Electoral.

De conformidad al punto 8 del a. 212 de la LOPPE los comités distritales electorales, se deberán reunir el segundo domingo de julio para hacer el cómputo de cada una de las elecciones, firmar el acta del cómputo distrital y proceder a extender la constancia de mayoría a quien corresponde y contra la cual dentro de las 24 horas siguientes, los comisionados de los partidos, los candidatos o sus representantes, podrán interponer el recurso de queja.

II. En el caso de elecciones por el principio de representación proporcional le corresponde a los comités distritales expedir las constancias de asignación correspondientes.

La ley dispone que para el registro de las constancias de mayoría, la comisión deberá tomar en cuenta el infome que rinde el comité distrital, la documentación electoral y los recursos de queja presentados, en su caso.

Le corresponde a la Comisión Federal Electoral informar al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre los registros efectuados y los casos de negativas; asimismo, hará del conocimiento de dicho Colegio Electoral las violaciones sustanciales que hubiesen sido in-

vocadas por los candidatos o los partidos políticos que puedan causar la nulidad de una elección.

III. Con base en los aa. 74 y 75 de la LOPPE se puede decir que la constancia de mayoría y el registro de la misma forman parte del proceso electoral, ya que éste comprende el conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades que realizan los organismos políticos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos.

En el caso de elecciones de senadores, la constancia de mayoría es el documento que extienden las comisiones locales electorales a los candidatos a senadores que hayan obtenido mayoría de votos.

De conformidad al a. 216 de la ley, las comisiones locales electorales celebrarán sesión el tercer domingo de julio para hacer el cómputo de entidad federativa correspondiente a la elección de senadores, y entre otros actos, extender constancia de mayoría a cada una de las fórmulas a candidatos, a senadores, propietario y suplente, que hayan triunfado en la elección.

v. COLEGIO ELECTORAL.

IV. BIBLIOGRAFIA: PATIÑO CAMARENA, Javier, *Análisis de la reforma política*, 2a. ed., México, Porrúa, 1981.

Javier PATINO CAMARENA

Constitución. I. (Del latín *constitutio-onis*), forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado.

II. Según Aristóteles la Constitución es el ser del Estado. Para este autor la Constitución política es la organización, el orden establecido entre los habitantes de la ciudad (*La política*, libro III, c. I). “Es la organización regular de todas las magistraturas, principalmente de la magistratura que es dueña y soberana de todo; . . . La Constitución misma es el gobierno (*La política*, libro III c. IV).

Según Schmitt, la Constitución es la manera de ser del Estado, por cuanto la Constitución es la unidad política de un pueblo.

Sieyès, el clásico doctrinario francés del siglo XVIII, declara que “la constitución comprende a la vez la formación y la organización interior de los diferentes poderes públicos, su correspondencia necesaria y su independencia recíproca”. Manuel García Pelayo se ha referido a que necesariamente el vocablo Constitución, de por sí tan poco concreto, va seguido de un adjetivo: p.e., Constitución jurídica, real, política,

normativa, material, formal, empírica, ideal, etc., “mas como sucede que lo que aparece como adjetivo es en realidad sustantivo, el resultado es que a tales contraposiciones se les escapa la Constitución como un todo”. Tan es cierta la posición de García Pelayo que hasta Schmitt para dar un enfoque más concreto establece su célebre clasificación de las Constituciones por su sentido ideal, positivo, absoluto y relativo.

Bryce no solamente es conocido por su célebre clasificación de las Constituciones en rígidas y flexibles sino que además considera que la Constitución es “El complejo total de leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, gobernada y defendida”, lo que nos parece muy acertado.

En definitiva, debe considerarse la Constitución como la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además, la Constitución estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social (Duguit). El régimen constitucional es la raíz primera del de las instituciones políticas, por cuanto la organización de la sociedad política es de siempre el “alma de la polis” (Isócrates). También se ha dicho que la Constitución es el primer poder ordenador del Estado, ya que de la Norma Suprema se derivan las leyes orgánicas, leyes ordinarias, códigos, estatutos orgánicos y hasta reglamentos administrativos. Los pueblos griegos de la civilización del Mar Egeo proclamaron constituciones (véase el estudio que de ellas hace Aristóteles en *La política*) y los romanos tuvieron su *rem publican constituere* del que se derivaba el derecho público y privado del pueblo romano. Sin embargo Hauriou afirma que del derecho público se derivan dos ramas: el derecho constitucional (derecho político) y el derecho privado, con lo que no estamos de acuerdo por ser la Constitución la raíz primera y suprema de la idiosincrasia del pueblo de un Estado.

III. ¿Qué es una institución? Según Hauriou “es el conjunto de actos o de ideas que los individuos encuentran ante ellos, y que se imponen”. En su consecuencia deberá entenderse por institución constitucional el conjunto de ideas que regulan la manera o forma de ser del Estado.

Según Duverger el vocablo Constitución proviene de la Edad Media. Así se denominaban a las reglas que

regían la vida convencional. Siguiendo a este autor, existe un derecho constitucional formal y un derecho constitucional material. El primero se encuentra recogido en la Norma Suprema del Estado, cuando el derecho público del mismo se presenta escrito. El segundo ya no es por el lugar en que se encuentra, sino por lo que expresa. Así será derecho constitucional si el precepto, o norma se refiere: 1o. a la estructura del Estado; 2o. a la organización del gobierno; 3o. a los regimenes políticos; 4o. a los problemas de autoridad; 5o. a la división de poderes, y 6o. a las garantías individuales y sociales. Es decir el derecho constitucional, derivado del vocablo Constitución se refiere a las instituciones políticas.

Desde la primera mitad de nuestro siglo cuando afloran las grandes Constituciones comprendidas entre las dos guerras mundiales, dejaron de oponerse los términos Constitución e instituciones establecidas. La primera era obtenida, generalmente, por presión de las fuerzas progresivas sobre las conservadoras, ya que presuponia un hondo cambio en las estructuras de la sociedad y del Estado.

Curiosamente hoy día la Constitución es garante del orden establecido, de lo que debe conservarse para evitar el riesgo de las innovaciones y cambios. Ya desde la Constitución de Weimar los partidos de derecha presionaron a la socialdemocracia para que sus postulados fueran elevados a rango constitucional. En México, en el Constituyente de 1857 y en algunos sectores públicos se reconsideró el problema de la libertad de enseñanza, en los siguientes términos: puesto que la religión católica no iba a ser la religión oficial del Estado, la declaración de libertad de enseñanza les favorecía en lo privado, a los conservadores.

IV. Las Constituciones también son denominadas: 1. Norma Suprema. 2. Norma de Normas, Ley Fundamental, Acta de Establecimiento, Forma de Formas. Las Constituciones surgidas en la posguerra de 1945, por haber perdido muchas de ellas la presentación tradicional, de parte dogmática dedicada a especificar las garantías individuales, y su parte orgánica respecto de la organización del Estado; se apartaron del vocablo Constitución y optaron por la de Ley Fundamental; p.e., Bonn, y con anterioridad las dos primeras Constituciones soviéticas y la vigente.

Por su origen las Constituciones pueden ser: otorgadas (Cartas Magnas, hoy en desuso). Y Constituciones propiamente dichas. Son en las que el pueblo soberano designa a sus representantes para la elaboración

de la nueva Constitución. Este representante recibe el mandato de dar forma positiva, de crear el derecho positivo, proveniente, en mucho, de los principios generales que el pueblo aporta a través de los usos y costumbres. Es decir a través de la *consuetudo* jurídica. Cuando se cumple con el mandato político. Cuando el poder constituyente es designado por el pueblo, y cuando la Constitución es refrendada por aquél, y cuando las instituciones constituidas son sustituidas por nuevas instituciones que serán regidas por la nueva Norma Suprema, entonces quedan cumplidos los principios básicos del derecho constitucional procesal, y con ellos la legitimidad formal de las nuevas autoridades.

V. La palabra Constitución precedida del vocablo Estado adscribía a aquél en el sistema democrático. Hoy día ya no es así. Los Estados totalitarios manejan Constituciones, de presentación tradicional (p.e. la actual dictadura chilena sancionó su Constitución vigente el 11 de marzo de 1981) Cuba, China, la Unión Soviética y sus Estados satélites adscritos al Pacto de Varsovia se rigen formalmente por una Norma Suprema, ya que tanto para las democracias representativas de nuestros días como para los regímenes dictatoriales tienen cabida el siguiente concepto de Constitución que nos ofrece Carlos Schmitt al considerarla “como la situación actual de la unidad y ordenación políticas”, aunque tiene mayor contenido, y precisión, el concepto de Aristóteles para quien la Constitución política es “el principio según el cual están ordenadas las autoridades públicas especialmente la superior a todas: la soberana”.

La Constitución, expresa, además, los sistemas, los regímenes y las estructuras de la sociedad en acción, organiza la suprema institución política que hoy día se denomina Estado. Las Constituciones contemporáneas han ampliado profusamente las denominadas garantías individuales (los veintiocho primeros aa. de la C) y han añadido las denominadas garantías sociales de las cuales dicha Constitución fue la primera en formularlas (a. 123 y sus relativos).

Sin duda alguna, el precepto básico de una Constitución es aquel que fija la titularidad de la soberanía (art. 39).

VI. Los preceptos de una Constitución deben ser estudiados a la luz de la realidad fáctica, precisamente de lo que es el Estado, resultado de la decisiva acción del pueblo soberano. El estudio formal constitucional nos conduce al alejamiento entre el deber ser y el ser

político. Ni aun Kelsen pudo desvincularse del enfoque sociológico de las instituciones proclamadas en la ley fundamental del Estado, cuando nos dice “la Constitución en sentido formal es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas”. En este pasaje Kelsen no se está refiriendo, tan sólo a la diferencia entre el concepto formal y material de la Constitución sino que lo interpretamos respecto a la distinción entre la realidad constitucional como aplicación de dicha ley y las meras declaraciones de textos que por no ser aplicadas implican letra muerta. Enfoque básico de los artículos referidos a la organización del Estado es la división de poderes (sistema competencial), principio fundamental de la organización política y jurídica junto con las amplias y nuevas garantías sociales de las Constituciones actuales.

VII. BIBLIOGRAFIA: ARISTOTELES, *La política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1951; DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*; 5a. ed., Barcelona, Ariel, 1970; GARCIA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*; 8a. ed., Madrid, Editorial Revista de Occidente, 1967; HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*; 4a. ed., Barcelona, Ariel, 1971; ISOCRATES, *Discursos completos*, Barcelona, Editorial Iberia, 1961; SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Nacional, 1966.

Aurora ARNAIZ AMIGO

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824. I. Se trata de la primera constitución federal de México. Fue elaborada por el llamado segundo congreso constituyente mexicano y promulgada el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado don Guadalupe Victoria primer presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

II. En el contexto histórico de aquel entonces, esta constitución se nos muestra como un complemento y desarrollo del Acta Constitutiva o Pacto de Unión del 31 de enero de 1824, cuyos principios debía respetar y daba por definitivamente establecidos, ya que ni siquiera los vuelve a tratar, como sucede con el principio de la soberanía nacional o con el principio de que los Estados miembros de la Unión eran soberanos, libres e independientes en su régimen interior.

III. La distribución de las materias en este texto sigue en sus 171 artículos el modelo que para entonces

ya es clásico. Podemos distinguir las dos partes ideales en que se divide una constitución: la parte dogmática, dedicada al reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano junto con otros varios principios fundamentales para la comunidad y la parte orgánica, dedicada a la división de los poderes públicos con los señalamientos precisos relativos a su organización y funcionamiento. Contiene además un breve preámbulo y un título relativo a la observancia, reforma y juramento de la propia constitución; está dividida en títulos, secciones y artículos.

IV. En el preámbulo se invoca a Dios Todopoderoso, como autor y supremo legislador de la sociedad y se dice que el congreso constituyente desempeñando los deberes que le han impuesto sus comitentes viene a decretar la constitución referida.

V. La parte dogmática carece de la clásica declaración de derechos del hombre y del ciudadano y no incluye todos los principios dogmáticos que eran de rigor. El título I, que consta de tan sólo tres artículos, se refiere, en el primero, a la libertad e independencia de la nación mexicana; en el segundo, al territorio; y en el tercero se hace la declaración de que la religión sería perpetuamente la católica, apostólica, romana, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra.

Por su parte el título II hace referencia a la forma de república representativa y popular que adoptará la nación mexicana; a las partes integrantes de la federación, así como al principio relativo a la división del poder público en sus tres ramas clásicas: legislativo, ejecutivo y judicial.

La explicación de la voluntaria omisión de la declaración de derecho es muy sencilla, ya que a través de las discusiones del texto de la constitución podemos percibir que tal declaración fue considerada como materia propia de las legislaturas locales, las cuales, en efecto, sí se ocuparon de manera expresa y detallada de esta materia. Únicamente se menciona la libertad de imprenta o libertad de expresión, pero para asegurar que los poderes federales especialmente velarían por su respeto y porque jamás se limitara, ya que figura entre los puntos que no podrían ser reformados nunca.

VI. La parte orgánica abarca los títulos III, IV, V, que están consagrados a la organización y funcionamiento de los poderes federales; y el título VI, que está dedicado a la organización y funcionamiento de los poderes de los Estados miembros de la Unión mexicana.

El título III, desde el artículo 7 al 73, se ocupa del poder legislativo federal, el cual se deposita en un congreso general, dividido en dos cámaras: diputados y senadores. La cámara de diputados estaría compuesta por representantes elegidos por los ciudadanos de los Estados, del Distrito y de los Territorios Federales. La cámara de senadores, en cambio estaría compuesta por dos representantes elegidos por las propias legislaturas de dichos Estados.

El título IV, que va del a. 74 al 122, habla del poder ejecutivo. Este fue uno de los puntos que mayores desvelos y debates produjo. El problema de si debía ser unipersonal o colegiado se planteó ya desde el momento en que se puso a discutir esta misma materia por el Proyecto del Acta Constitutiva y se resolvió finalmente que fuera unipersonal, si bien además del presidente habría un vicepresidente. El prolongado debate se debió tanto a fundamentaciones doctrinales, como a la conveniencia política de aquel entonces, cuando dicho poder descansaba provisionalmente en un triunvirato, como se sabe. En esta materia llama la atención la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, ya que se sigue casi al pie de la letra lo relativo a las prerrogativas, atribuciones, facultades y restricciones que se le reconocían al rey español, cuyo nombre ahora se cambia por el de presidente. Se configura un ejecutivo fuerte, pero limitado constitucionalmente y muy vigilado por el congreso general y por la figura del Consejo de Gobierno, que actuará durante los recesos de aquél. El presidente y el vicepresidente serán pues responsables directamente ante el Congreso, quien además intervendrá, sobre la lista de nombres que hayan sido remitidos por las legislaturas estatales, en el proceso de nombramiento de ambos mandatarios, en el cual no participaba para nada la población.

Bajo este mismo título IV está la sección quinta consagrada al mencionado Consejo de Gobierno, el cual funcionaría únicamente durante los recesos del propio congreso general. Este organismo estaría compuesto por la mitad de los senadores, uno precisamente por cada Estado, y sería presidido por el vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos. Podemos señalar entre sus funciones la de vigilar la puntual observancia de la constitución y de todo el orden legal establecido y la de emitir dictámenes en cuestiones de interés general. Tenía facultades para instruir expedientes de responsabilidad y para, con tal motivo, convocar a congreso extraordinario. Se trata de un re-

flejo de la Diputación Permanente de Cortes de la Constitución de 1812.

Asimismo bajo este mismo título IV se encuentra la regulación correspondiente al despacho de los negocios de gobierno a través del número de secretarías que el congreso determine por una ley. Sus titulares debían refrendar con su firma los actos del presidente que correspondieran a su secretaría y ser corresponsables de los actos de éste que contravinieran la Constitución, el Acta Constitutiva, las leyes o las constituciones de los Estados y que correspondieran al ramo concreto de cada uno de los secretarios.

El título V, desde el artículo 123 al 156 está dedicado al poder judicial de la federación. Este residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito, cuya organización y funcionamiento se detallan. Cabe destacar que el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema corresponde a las legislaturas locales junto con el Congreso General. En cambio, el nombramiento de los magistrados de los tribunales y jueces de los juzgados tocaba al ejecutivo federal, mediante terna presentada por la Corte Suprema. Unos y otros deberán reunir, entre otros, el requisito de ser letrados. La constitución les reconoce el carácter de perpetuos y el de la inamovilidad, salvo el juicio correspondiente, ya que todos son responsables del cumplimiento de sus funciones legales, previéndose como figura especial la posible creación de un tribunal singular para, en su caso, juzgar a la Corte Suprema de Justicia.

Conviene señalar además que bajo este mismo título V se consagran varios principios generales, según los cuales se regulará la administración de justicia inclusive en el ámbito de los diversos Estados. Entre ellos pueden señalarse: la fe pública y validez automática de los actos de las diferentes autoridades federales y estatales, la prohibición de confiscación de bienes, de los juicios por comisión, de la retroactividad de la ley, y de los tormentos. Se consagran varias medidas más tendientes a garantizar la libertad y la inviolabilidad de las personas, y se mantiene el fuero especial para los militares y eclesiásticos.

El título VI, por su parte, que va del artículo 157 al 162, establece las reglas fundamentales de la organización y funcionamiento de los gobiernos estatales. Se prescribe la división tripartita del poder: legislativo, ejecutivo y judicial. Salvando el anterior principio, los estados se podían organizar libremente en lo relativo a la titularidad del ejecutivo. El legislativo po-

dría constar de una o dos cámaras, según se estableciera en sus respectivas constituciones. El poder judicial local gozaría de absoluta independencia y todas las causas deberían terminarse, en todas sus instancias, dentro de la jurisdicción estatal.

Se enumeran las obligaciones fundamentales de los Estados de la Unión y las restricciones que pesarían sobre el ejercicio de sus poderes. Entre las obligaciones cabe recordar la de respetar lo dispuesto en la Acta Constitutiva y en esta misma Constitución general; la de guardarlas y hacerlas guardar junto con las demás leyes generales y los tratados que suscribiera la Unión; la de proteger la libertad de imprenta de manera especial; y la obligación de remitir informes circunstanciados acerca del progreso y desarrollo de sus Estados. Entre las restricciones podemos citar las siguientes: no tener tropa permanente, ni buque de guerra; no entrar en negociaciones directas con otros países y no imponer derechos sobre importaciones o exportaciones ni derechos de tonelaje. Estas restricciones no eran absolutas, y podían establecerse, solicitando el permiso expreso al congreso general.

El último título, el VII, que va desde el artículo 163 al 171, se ocupa de la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y del Acta Constitutiva. En cuanto a su observancia, se decreta la obligación de todo funcionario público de prestar juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución.

La reforma de la Constitución y del Acta Constitutiva debería seguir un proceso muy rígido y se establecía la prohibición de que ciertos artículos pudieran ser reformados, estos artículos son los relativos a la libertad e independencia de México; a la religión; a la forma de gobierno y la división de los poderes públicos tanto de la federación como de los Estados; y a la libertad de imprenta.

La interpretación y la solución de las dudas que pudieran suscitarse en torno a dicha Constitución y al Acta Constitutiva corresponderían al propio congreso general.

VII. La Constitución de 1824 ha sido objeto constante de estudios desde el momento mismo de su promulgación. Sin embargo, todavía desconocemos algunas cuestiones sobre su génesis. La dificultad proviene del hecho de ser muy escasamente conocidos los libros del *Diario de Debates*, impresos entonces y distribuidos por el sistema de entregas periódicas, pero perdidos hasta el punto de que en la actualidad no consta que exista en ningún centro bibliográfico o ar-

chivo una colección completa de los mismos. En vista de esta carencia los estudiosos han recurrido a otras fuentes no oficiales, como son las crónicas periodísticas publicadas por *El Sol* y *Aguila Mexicana*, que eran dos periódicos de la época. También ha sido de gran utilidad la obra de Juan A. Mateos, *Historia Parlamentaria de los congresos mexicanos*, editada en 1882, en donde se recopilan las secuencias de estas discusiones, tomadas, como indica su autor, tanto de papeles oficiales como de otros escritos periodísticos. Asimismo, ha sido utilizada la obra de Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, publicada en 1871.

Resulta difícil la tarea de estudiar e interpretar adecuadamente esta Constitución por la mencionada carencia de sus fuentes oficiales. Pero más difícil resulta determinar la naturaleza de esta Constitución y su relación con el Acta Constitutiva, se trata de dos documentos diferentes, mismos que pueden ser reformados, por separado. El carácter vinculante del Acta plantea algunas preguntas, que todavía no ha resuelto la crítica constitucional: ¿cuál es el valor del Acta frente a la Constitución?; ¿si el Acta representa y formaliza el pacto federal qué papel desempeña la Constitución? y ¿si ésta debía respetar los principios consagrados en el Acta cuál fue la norma suprema del país?

v. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA.

VIII. BIBLIOGRAFIA: *Actas constitucionales mexicanas*; introducción de José Barragán, volúmenes VIII, IX y X, México, UNAM, 1980-1982; BARRAGAN BARRAGAN, José, *Introducción al federalismo. La formación de poderes en 1824*, México, UNAM, 1978; *Id.*, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, México, UNAM, 1978; *Crónicas de la Constitución de 1824*; compilador José Barragán, México, 1974, 2. vols.; MATEOS, Juan A., *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, Apéndice II, reimpresión facsimilar del Fondó para la Historia de las ideas revolucionarias en México del Partido Revolucionario Institucional, México, 1980; MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Derecho público mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, 1871, tomo II; TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 13a. ed., México, Porrúa, 1975.

José BARRAGAN BARRAGAN

Constitución Política de la Monarquía Española, del 28 de marzo de 1812. I. Se trata de la Constitución promulgada por las Cortes de Cádiz en la fecha arriba mencionada en su intento por renovar las estructuras de la organización política de España, y mantener la

unidad fundamental del país, invadido entonces por Napoleón, quien había hecho preso al rey español.

II. La reunión de Cortes Extraordinarias y Generales en la isla de León obedeció al vacío de poder creado por las abdicaciones de Carlos IV y su hijo Fernando VII, a favor de José Bonaparte. La convocatoria a estas Cortes incluyó por primera vez en la historia de las colonias americanas a representantes por las diversas partes que la componían, tocándole al territorio que luego sería México una muy importante representación de veintitún diputados, entre suplentes y propietarios. De estos diputados, catorce eran eclesiásticos, dos militares, un abogado y dos funcionarios.

III. Las Cortes Generales y Extraordinarias comenzaron a sesionar el 24 de septiembre de 1810 haciendo una declaración solemne de hallarse legítimamente reunidas y de residir en ellas la más amplia soberanía, erigiéndose como la máxima autoridad en todo el imperio. Estas Cortes estuvieron sesionando hasta el 24 de septiembre de 1813 y produjeron una vasta obra legislativa comprensiva de todos los campos de la administración incluyendo la materia militar, pues eran ellas las que dirigían la lucha armada contra Napoleón. Su obra cumbre fue la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

IV. Estas Cortes y su obra, son de importancia para México, no sólo por haber estado representado en ellas con un buen número de diputados, sino porque sus disposiciones estuvieron en vigor en nuestro país inclusive mucho más allá de consumada la independencia, como sucedió con las leyes expedidas para la administración de justicia de 9 de octubre de 1812, o la de 24 de marzo de 1813 sobre responsabilidad de funcionarios.

V. La Constitución de 1812 es un texto muy extenso, pues además de su vasto discurso preliminar dedicado a justificar la obra de reforma emprendida por aquella asamblea, consta de 384 artículos divididos en nueve títulos y éstos en sendos capítulos. Idealmente podríamos decir que contiene las dos partes clásicas de toda constitución, una dogmática y otra orgánica. La parte dogmática está integrada por las diversas declaraciones solemnes o principios fundamentales de la convivencia política y social de la comunidad, pero no contiene ninguna declaración de derechos del hombre y del ciudadano, como se pensaría de rigor, sino que estos derechos se reconocen de antemano y se van insertando a lo largo de todo el texto, sin el propósito de enumerarlos todos. La parte

orgánica contiene la estructura y reglamentación fundamental o de principios relativos al poder público, dividido en poder legislativo, ejecutivo y judicial. Esta parte representa el centro y el cuerpo más extenso de la Constitución, que concluye con las provisiones generales acerca de su observancia y el sistema de reformas a la propia Carta fundamental.

VI. Entre los principios dogmáticos, contenidos bajo los títulos I y II, aa. 1 al 26, cabe recordar la definición que se hace, en el a. primero, de la nación española, concebida como la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios; la declaración de libertad y de soberanía de esta nación y la obligación que ésta tiene de proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen, que viene a ser una expresión de la referida declaración formal de derechos, aunque no la formule como tal.

En estos mismos títulos hace referencia a los españoles, el territorio de las Españas, la religión (que era la católica) el objeto del gobierno, y la forma que revestía: monarquía moderada hereditaria.

Consagra el principio de la división de las funciones legislativas, que corresponde a las Cortes con el rey; la potestad de hacer ejecutar las leyes que reside en el rey, y la de aplicarlas a las causas civiles y criminales, depositada en los tribunales que establezcan las leyes. La última materia tratada en esta parte, es la relativa a la condición de los ciudadanos españoles; a las castas se les niega ante la inútil protesta de los representantes de este continente. Negado su carácter de ciudadanos, por el a. 23, se les cerraba el acceso al desempeño de cargos públicos.

VII. El título III está dedicado a las Cortes, desde el a. 27 hasta el 167, dividido en once capítulos. Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la nación, nombrados por los ciudadanos, en base al criterio poblacional: un diputado por cada 70,000 almas. Con extraordinario detalle, se va pormenorizando el complejo sistema para formar dichas Cortes a través de los mecanismos de las juntas electorales de parroquia, en donde se nombraba a unos compromisarios, que luego se reunían en las juntas electorales llamadas de partido, de donde salían nuevos compromisarios para componer las juntas electorales de provincia, en donde finalmente se nombraba al diputado o diputados que les correspondiera.

Para ser diputado se requería ser ciudadano mayor de 25 años en pleno goce de sus derechos, originario de

la provincia de que se tratara o tener una vecindad de por lo menos siete años y tener una renta anual determinada.

Se detallaba asimismo, la forma de celebrarse dichas Cortes y sus facultades, también se regulaba con precisión el sistema para la elaboración de las leyes y la forma de su sanción, que tocaría al propio rey.

También se habla de la promulgación de las leyes, de la diputación permanente de Cortes, y de las Cortes Extraordinarias. La diputación permanente era un organismo que funcionaría durante los recesos de las propias Cortes, al que se le encomiendan facultades muy importantes relativas a la observancia de la Constitución y la de convocar a Cortes Extraordinarias en los casos previstos por la Constitución. Este organismo inspiraría el llamado Consejo de Gobierno de nuestra Constitución de 1824.

VIII. El título IV trata del rey, y va del artículo 168 al 241. La persona del rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Tiene el tratamiento de Majestad Católica y en él reside la potestad de ejecutar las leyes, por lo que entre sus importantes facultades se le reconoce la de expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes. Se detallan también otros puntos relativos al rey, la regencia y la familia real.

El capítulo VI de este título está dedicado a los Secretarios del Despacho, que serían siete en total. Los Secretarios firmarían todas las órdenes y disposiciones del rey, de acuerdo al ramo a que pertenecieran y se consagra el principio del refrendo, o de la responsabilidad de éstos por los actos del rey, responsabilidad que harían efectiva las cortes.

Del consejo de gobierno se ocupa el capítulo VII, último de este título IV. Dicho organismo estaría compuesto por cuarenta individuos, que fueran ciudadanos, de los cuales doce debían ser de Ultramar a lo menos. Es el único consejo que se prevé.

El título V se refiere a los tribunales de la administración de justicia, y va desde el a. 242 al 308. A los tribunales del reino correspondía aplicar las leyes a las causas civiles y criminales, prohibiéndose al rey y a las Cortes ejercer funciones judiciales, avocarse a causas pendientes ni mandar abrir los juicios fenecidos. La justicia se administraba en nombre del rey. Se consagra el principio de la unidad de jurisdicción aunque subsisten los fueros eclesiástico y militar. Se organiza en forma piramidal el poder judicial; en la cúspide se hallaría el Supremo Tribunal de Justicia, después ven-

drían las audiencias territoriales, luego los partidos con su respectivo juzgado de letras y finalmente podemos mencionar a los alcaldes constitucionales, a quienes se les encomiendan funciones, así en lo contencioso como en lo económico, como dice el artículo 275.

Todas las causas civiles y criminales deberían terminar en la propia audiencia, de manera que el Supremo Tribunal de Justicia se instituye como última instancia para los recursos extraordinarios de nulidad y de responsabilidad fundamentalmente, y para salvaguarda de la legalidad y constitucionalidad en la importante tarea de administrar la justicia. A él toca, en particular, dirimir las competencias que tuvieren entre sí las audiencias; conocer de la responsabilidad de los altos funcionarios, como secretarios, consejeros y magistrados de las audiencias; conocer de la residencia de los empleados públicos; conocer de los recursos de fuerza y de nulidad y velar por la pronta administración de la justicia.

El título VI se refiere al gobierno interior de las provincias y de los pueblos. El territorio, en efecto, se divide en circunscripciones políticas llamadas provincias, al frente de las cuales habrá un jefe superior político presidiendo un órgano colegiado de gobierno denominado diputación provincial, encargado de promover su prosperidad. Y en cada provincia habrá ayuntamientos, compuestos de alcaldes, regidores y un procurador síndico.

Esta es la nueva división política que se implantará tanto en la península como en ultramar.

Todavía se dedican sendos títulos a las contribuciones a la fuerza militar nacional y a la instrucción pública, materias todas de enorme importancia, en donde se consagraron principios trascendentales, que se insertarán inclusive en la Constitución mexicana de 1824, sobre todo lo relativo a las contribuciones, que debían ser votadas por las Cortes y ser proporcionales a la capacidad económica de los españoles, sin distinción ni privilegio alguno.

Finalmente el título X se refiere a la observancia de la constitución y al modo de proceder para hacer variaciones en ella. En esta última parte se prescribe la obligación de prestar el acostumbrado juramento de observancia por parte de todos los empleados y funcionarios públicos; se reconoce acción popular a favor de toda persona para reclamar ante el rey o las Cortes la observancia de esta Constitución. El sistema de reformas que se establecía era muy rígido y el proceso para hacerlas, complejo.

IX. La rigidez del sistema de reformas, tenía por objeto que los principios liberales, no fueran desconocidos por ningún motivo, cosa que ocurrió a la vuelta a España de Fernando VII, quien en mayo de 1814 declaró nula esta Constitución y toda la obra de aquellas Cortes, restableciéndose el sistema legal que se conoce como del "antiguo régimen".

X. En la Nueva España esta Constitución fue jurada el 30 de septiembre de 1812, y estuvo vigente, aunque por poco tiempo, debido al desconocimiento formal hecho por Fernando VII en 1814.

Después del levantamiento de Riego en España, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución, en marzo de 1820; en la Nueva España fue jurada nuevamente por el virrey Apodaca el 31 de mayo del mismo año. La influencia de la Constitución de Cádiz en varios de los instrumentos constitucionales mexicanos es notoria.

XI. Para el estudio y la interpretación de la obra general de las Cortes de Cádiz, así como para el estudio particular de su Constitución, contamos con la versión oficial de su Diario de Sesiones, el cual comenzó a imprimirse desde el año de 1810. Esta constitución tuvo una extraordinaria influencia, no sólo en América, en donde estuvo en vigor, sino también en Brasil, y en varias partes de Europa, singularmente de la península italiana, Bélgica y Rusia. Contra lo que suele leerse, la obra de las Cortes de Cádiz es profundamente revolucionaria y de un fuerte origen hispánico, es decir, no imitado de modelos extranjeros, del de Francia, en particular. El núcleo fundamental de su doctrina está inspirado en los tratadistas de la llamada escuela jurídica española, en Vitoria, Suárez, Belarmino, el Padre Mariana, Menchaca y tantos más, continuamente citados por aquellos diputados.

XII. BIBLIOGRAFIA: BARRAGAN BARRAGAN, José, *Temas del liberalismo gaditano*, México, UNAM, 1978; CARRILLO PRIETO, Ignacio, *La ideología jurídica en la Constitución del Estado mexicano 1812-1824*, México, UNAM, 1981; FERRANDO BADIA, Juan, "Vicisitudes e influencias de la Constitución de 1812", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, Madrid, 1962; GALLARDO Y DE FONT, Gerónimo, *Apertura de las Cortes de Cádiz en 24 de septiembre de 1810*, Segovia, España, 1910; GARCIA GALLEGO, *El régimen constitucional y los principios de la filosofía cristiana*, Madrid, 1926; LABRA MARTINEZ, Rafael, *América y la Constitución Española de 1812*, Madrid, 1914, y *La Constitución de Cádiz*, Madrid, 1909; SUAREZ, Federico, "Sobre las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz" *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, Madrid, 1962; TORRE

VILLAR, Ernesto de la y GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, UNAM, 1976.

José BARRAGAN BARRAGAN

Constitución Política de la República Mexicana, de 1857. I. Es este uno de los textos capitales del constitucionalismo mexicano. Su contenido significa la ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes: el poder económico y político de la Iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios, militar y eclesiástico. En el seno del constituyente de 56-57 se registraron las más brillantes sesiones de la historia parlamentaria mexicana. La participación de los hombres más significativos del llamado partido liberal permitió que se plasmaran en el texto de la Constitución de 1857 los principios básicos del liberalismo político y económico, aunque no todos llevados a sus últimas consecuencias por la tesonera actitud de los conservadores y los liberales moderados, que impidieron la realización plena del ideario liberal.

II. El triunfo de la Revolución de Ayutla dio al partido liberal la fuerza suficiente para convocar a un congreso extraordinario cuyo objetivo sería constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular. La convocatoria del congreso constituyente la hizo don Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855. La asamblea se reunió el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente inició sus sesiones. La composición del congreso mostró la existencia de las dos tendencias para entonces ya clásicas, las cuales claramente definidas lucharían por sus principios hasta el límite de sus fuerzas: la liberal y la conservadora. En medio de ambas se perfilaba una corriente liberal moderada que buscaba mediar entre las dos posiciones extremas.

III. En el seno del ala liberal del congreso se encontraban los hombres de la llamada "generación de la reforma", heredera de los principios de la revolución de independencia y del pensamiento de Mora y Gómez Farías. Entre ellos debe señalarse, por lo menos, a los siguientes: Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Jesús González Ortega, León Guzmán, Benito Juárez, Ignacio de la Llave, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio Vallarta, Leandro Valle y Francisco Zarco. Estos hombres lucharían por plasmar en el texto constitucional el ideario liberal, que aunque era profundamente individualista, era el ideario revo-

lucionario en esa época, por ser el único que garantizaba la libertad humana frente a todos los poderes. Entre los principios que defendieron se encuentran: el sufragio universal; la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiástico; la igualdad y la libertad humanas; la separación de la Iglesia y el Estado; la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta; la libertad de trabajo, industria y comercio; la desamortización de los bienes del clero; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema federal; la división de poderes y el instrumento para garantizar el estado de derecho: el juicio de amparo.

IV. El partido conservador se hallaba vinculado a los intereses del clero y de los sectores de la sociedad que buscaban la conservación de los fueros y privilegios eclesiásticos, la riqueza del clero, la paz y el orden, la estabilidad de la vida social, es decir, rechazaban un cambio brusco en el modo de organizar las fuerzas sociales y productivas de la nación. Admitían parcialmente los derechos del hombre, pero sobre todo los encaminados a garantizar algunos aspectos de la libertad individual y la propiedad privada. No deseaban la libertad de cultos ni la separación de la Iglesia y el Estado, aunque transigían con el sistema federal. Entre los hombres que representaban este ideario se hallaban presentes en el seno del congreso: Marcelino Castañeda, Mariano Arizcorreta, Prisciliano Díaz González, Juan Antonio de la Fuente, Juan. E. Barragán, Vicente López, Antonio Aguado y Pedro de Ampudia, voceros de los intereses de la Iglesia y de las clases privilegiadas.

V. En medio se hallaban los llamados moderados, sobre todo liberales, y algunos conservadores, que buscaban un equilibrio de fuerzas y cambios poco espectaculares en materia religiosa y económica, aduciendo que el país no estaba preparado para las reformas liberales. Eran los voceros del grupo que se encontraba en el poder, encabezado por el presidente Comonfort y sus ministros. Querían una constitución individualista y liberal moderada. Su voto fue definitivo en muchas ocasiones para inclinar el fiel de la balanza en uno u otro sentido.

VI. Las discusiones del constituyente fueron arduas y complejas, sólo la tenacidad de los liberales hizo que no fracasaran algunas de las cuestiones fundamentales de su ideario, así, aunque no se logró la libertad de cultos, por lo menos se impidió que se consagrara el principio de intolerancia religiosa, presente en to-