

# Obra jurídica de un Constituyente: Fernando Lizardi

*Tomo II*

**José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ**

*Edición y notas*



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

OBRA JURÍDICA DE UN CONSTITUYENTE:  
FERNANDO LIZARDI  
*Tomo II*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 871

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Miguel López Ruiz  
*Cuidado de la edición*

José Antonio Bautista Sánchez  
*Formación en computadora*

Carlos Martín Aguilera Ortiz  
*Elaboración de portada*

# OBRA JURÍDICA DE UN CONSTITUYENTE: FERNANDO LIZARDI

*Tomo II*

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ

*Edición y notas*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2019

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 23 de septiembre de 2019

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-2174-6 (obra completa)

ISBN 978-607-30-2176-0 (tomo II)

## CONTENIDO

### TOMO I

#### PRIMERA PARTE

#### ASPECTOS BIOGRÁFICOS E INTERVENCIONES EN EL CONSTITUYENTE

CAPÍTULO I	
Germán Fernando Rafael Lizardi Santana . . . . .	3
CAPÍTULO II	
Intervenciones de Fernando Lizardi en el Congreso Constituyente .	13
CAPÍTULO III	
Fernando Lizardi, masón . . . . .	55
Carlos Francisco MARTÍNEZ MORENO	

#### SEGUNDA PARTE

#### LECCIONES SOBRE DERECHO CONSTITUCIONAL

LECCIÓN I	
El constitucionalismo . . . . .	65
LECCIÓN II	
Qué es una Constitución en sentido lato y en sentido estricto . . . .	69
LECCIÓN III	
La idea de contrato en el derecho constitucional . . . . .	77

LECCIÓN IV	
Régimen constitucional inglés I . . . . .	87
LECCIÓN V	
Régimen constitucional inglés II . . . . .	95
LECCIÓN VI	
Régimen constitucional inglés III . . . . .	103
LECCIÓN VII	
Régimen constitucional inglés IV . . . . .	109
LECCIÓN IX	
Régimen constitucional inglés V . . . . .	119
LECCIÓN X	
Régimen constitucional inglés VI . . . . .	129
LECCIÓN XI	
Régimen constitucional inglés VII . . . . .	135
LECCIÓN XII	
Antecedentes del régimen constitucional norteamericano I . . . . .	143
LECCIÓN XIII	
Antecedentes del régimen constitucional norteamericano II . . . . .	151
LECCIÓN XIV	
Antecedentes constitucionales norteamericanos III . . . . .	161
LECCIÓN XV	
Antecedentes constitucionales norteamericanos IV . . . . .	169
LECCIÓN XVI	
Antecedentes constitucionales de Francia I . . . . .	179
LECCIÓN XVII	
Antecedentes constitucionales de Francia II . . . . .	189
LECCIÓN XVIII	
Antecedentes constitucionales de Francia III . . . . .	199
LECCIÓN XIX	
Antecedentes constitucionales de Francia IV . . . . .	209
LECCIÓN XX	
Antecedentes constitucionales de Francia V . . . . .	219

LECCIÓN XXI	
Antecedentes constitucionales de Francia VI . . . . .	231
LECCIÓN XXII	
Antecedentes constitucionales españoles I . . . . .	245
LECCIÓN XXIII	
Antecedentes constitucionales españoles II . . . . .	253
LECCIÓN XXIV	
Antecedentes constitucionales españoles III . . . . .	267
LECCIÓN XXV	
Antecedentes constitucionales españoles IV . . . . .	275
LECCIÓN XXVI	
Antecedentes constitucionales españoles V . . . . .	283
LECCIÓN XXVII	
Antecedentes constitucionales de la época colonial . . . . .	291
LECCIÓN XXVIII	
El constitucionalismo mexicano . . . . .	303
LECCIÓN XXIX	
Legalidad de la Constitución del 5 de febrero de 1917 . . . . .	317
LECCIÓN XXX	
Necesidad constitucional de establecer la distinción entre mexi- cos, extranjeros y ciudadanos mexicanos . . . . .	329
LECCIÓN XXXI	
Nuestra Constitución y la doctrina de la soberanía . . . . .	347
LECCIÓN XXXII	
De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional . .	375

## TOMO II

LECCIÓN XXXIII	
Análisis histórico, filosófico y jurídico acerca de la separación de po- deres . . . . .	383



LECCIÓN XXXIV	
La separación de poderes en el derecho constitucional mexicano. .	389
LECCIÓN XXXV	
Análisis del sistema bicameral mexicano. . . . .	399
LECCIÓN XXXVI	
Organización de las cámaras . . . . .	409
LECCIÓN XXXVII	
Iniciativa y formación de leyes . . . . .	421
LECCIÓN XXXVIII	
Facultades del Congreso . . . . .	427
LECCIÓN XXXIX	
Facultades exclusivas de cada Cámara . . . . .	463
LECCIÓN XL	
De la Comisión Permanente . . . . .	471
LECCIÓN XLI	
El Poder Ejecutivo. . . . .	477

### TERCERA PARTE

### ENSAYOS JURÍDICOS

CAPÍTULO I	
Discurso pronunciado con motivo del cuadragésimo aniversario del Congreso Constituyente de 1916-1917 en la ciudad de Querétaro. .	503
CAPÍTULO II	
José Natividad Macías. Discurso pronunciado en la inauguración de una escuela que lleva su nombre, en Silao, el 26 de febrero de 1955 . . . . .	509
CAPÍTULO III	
El artículo 27 constitucional en sus relaciones con el problema agrario . . . . .	517
CAPÍTULO IV	
Breves notas sobre el artículo 28 de la Constitución . . . . .	553

CAPÍTULO V	
Algunas consideraciones sobre el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . . . . .	563
CAPÍTULO VI	
Antecedentes del derecho del trabajo en México . . . . .	587
CAPÍTULO VII	
El Consejo Consultivo de la PGR . . . . .	633
CAPÍTULO VIII	
Reforma al amparo . . . . .	647
CAPÍTULO IX	
Breve estudio sobre la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 . . . . .	699
CAPÍTULO X	
Prueba pericial . . . . .	719

## LECCIÓN XXXIII

### ANÁLISIS HISTÓRICO, FILOSÓFICO Y JURÍDICO ACERCA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

SUMARIO: 1. *Análisis acerca de la división de poderes en las Constituciones de 1917, 1857 y el Proyecto del Primer Jefe.* 2. *Principio de la división de poderes: evitar la arbitrariedad y el despotismo.* 3. *Estudio filosófico e histórico acerca de la división de los poderes. Desde Aristóteles hasta Montesquieu y Hamilton.* 4. *Estudio acerca de nuestras instituciones y censuras realizadas por Tena Ramírez.* 5. *Autorizaciones de ejercicio del Poder Ejecutivo.* 6. *Conclusión acerca del tema de la separación de poderes.*

El artículo 49 de la Constitución de 1857 se ocupaba de diversas modificaciones territoriales, que afectaban a los estados de Guanajuato, Michoacán, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Veracruz y Tabasco. Esas modificaciones se llevaron a cabo desde luego y, por tanto, no había motivo alguno para que se reprodujeran en la Constitución de 1917, ya que en el artículo 45 se previene que los estados conservarán los límites que habían tenido; esto es, que habían tenido hasta 1917. Así, era inútil reproducir el contenido del artículo de 49 de la Constitución de 1857, por lo cual el artículo 50 de esta Constitución se convirtió en concordante del 49 de la Constitución de 1917.

Ese artículo 50 de la Constitución de 1957 decía:

Art. 50. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Este precepto no sufrió modificación alguna durante el tiempo que estuvo vigente esa Constitución. Pero el Proyecto de Carranza le añadía un concepto que, aunque en realidad era inútil, cuando menos aclaraba el precepto y lo relacionaba con el artículo 29 de la Constitución, que autoriza, para el caso de suspensión de garantías, la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo. Por tanto, el Proyecto decía así:

Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

La Comisión respectiva formuló un dictamen favorable al Proyecto, que con una ligera discusión sin trascendencia, iniciada por el diputado Fajardo, fue aprobado por 143 votos contra 13. De consiguiente, en el texto original de la Constitución de 1917 el precepto quedó como sigue:

Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

Este precepto constitucional fue reformado el 12 de agosto de 1938 a iniciativa del entonces presidente, general Lázaro Cárdenas. La reforma se debió a que ya se había convertido en una corruptela que el Poder Legislativo concediera facultades al Ejecutivo para legislar en determinados ramos, y toda la legislación secundaria emanaba del Ejecutivo, pues el Legislativo se limitaba a aprobar el uso hecho por aquél de esas facultades.

El artículo quedó así:

Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

Como se ve por lo anterior, tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917 se consagra el principio de la “separación de poderes” y “división de poderes”; y para ser justos, debemos añadir que ya estaba consignado en nuestras Constituciones anteriores.

El estudio de ese principio puede hacerse desde diversos puntos de vista: desde un punto de vista general y teórico; desde el jurídico propiamente tal, y desde el político. Naturalmente, debe estudiarse desde todos esos puntos de vista; pero es también natural que cada persona que se ocupe de algún tema dé, según su propio criterio, más o menos importancia a alguno de esos aspectos.

De esta manera, vemos que Salvador Azuela, en sus *Apuntes*, da cierta preferencia al punto de vista general y teórico; Felipe Tena Ramírez, al jurídico mexicano, y Miguel Lanz Duret, al político. Por tanto, seguiremos en lo posible el camino señalado por cada uno de ellos.

Desde el punto de vista teórico, podemos decir, extractando lo que dice Salvador Azuela, que el principio de la división de poderes tiene por objeto evitar la arbitrariedad y el despotismo a que se llegaría si todo el poder se confiara a una sola persona o corporación, ya que es tendencia humana abusar del poder, y, por otra parte, facilitar la actividad política, garantizando la actividad civil.

Esta doctrina fue ya conocida, o, mejor dicho, expuesta, por Aristóteles, en su *Política*; ahí, refiere al poder a tres órganos: las asambleas deliberantes; los magistrados, entendiendo por tales a los funcionarios dotados de poder de mando, y a los tribunales. Más tarde, Althusius, Grocio y Pufendorf hicieron referencia a ese sistema y se mostraron partidarios de él. Pero quien trata ya esa doctrina con alguna extensión es Locke, en su *Tratado sobre el gobierno civil*, donde se afirma que el poder público debe dividirse en tres partes: el Legislativo, el Ejecutivo y el “Federativo”, entendiendo a este último como el encargado de las relaciones internacionales.

En el siglo XVIII, Montesquieu dio forma más adelantada a esos precedentes; reconoce como miembros de la división al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, aunque sostiene que este último no es propiamente un poder, sino que lo llama “órgano ordenativo”.

Esta doctrina se divulgó rápidamente, y tuvo gran influencia no solamente en Europa, sino en América, pues las Constituciones en diversos estados de la Unión americana, primeramente, y más tarde la misma Constitución Federal de los Estados Unidos, adoptaron ese principio. Esa misma doctrina fue elevada a la categoría de postulado de la Revolución francesa; incluso se llegó a decir que sin derechos del hombre y sin separación de los poderes no hay régimen constitucional. Pero según el autor antes citado, la verdadera importancia de la división de poderes consiste en lograr la definición y el reparto de la competencia.

Añade que se ha exagerado, al adulterar y mistificar esa doctrina, principalmente por escritores dedicados a la filosofía, y, volviendo al punto de vista práctico, señala que una de las discusiones que se han suscitado con relación a esta teoría es si puede considerarse al Poder Judicial como un verdadero poder; pero no resuelve la cuestión, considerándose esencialmente teórica.

Sigue diciendo que la teoría de la división de poderes se ha organizado en unos países de separación absoluta entre los poderes, y en otros, de co-

laboración entre ellos, que en Francia, en la Constitución de 1791 y en la del año III, se aceptó la separación absoluta de poderes, lo mismo que en la Constitución Federal de los Estados Unidos, cuya experiencia sobre el particular es muy interesante, ya que esa separación absoluta y la falta de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo sería muy perjudicial para los intereses de la nación, por lo que, a espaldas de la Constitución, han surgido los comités senatoriales, que constituyen el medio de comunicación entre el Legislativo y el Ejecutivo, y el medio que tiene este último para iniciar leyes por ese conducto, ya que la Constitución no le otorga la facultad de iniciativa, sino solamente el de veto.

Frente al sistema rígido de separación de poderes, pueden encontrarse el de confusión y el de colaboración de los poderes: en el de confusión, el Ejecutivo queda convertido prácticamente en un instrumento del Legislativo, como sucede en Suiza. El de colaboración se advierte, principalmente, en el sistema parlamentario, aunque pueden encontrarse también en el régimen presidencial, que es el adoptado por México, y en el curso de estas lecciones tendremos oportunidad de ver cómo se desarrolla esa colaboración.

Por su parte, Tena Ramírez estudia más directamente nuestras instituciones; advierte que nuestra Constitución acepta una separación de poderes, pero que esa separación no es rígida, sino flexible, por lo que más bien que como separación debe considerarse como una coordinación de poderes. Pero ese principio puede, en ciertas ocasiones, hacerse a un lado constitucionalmente, y esto sucede, de acuerdo con los artículos 29 y 49 de la Constitución. Es decir, en los casos de suspensión de garantías, en los cuales el Legislativo puede conceder al Ejecutivo las “autorizaciones” necesarias para hacer frente a la situación, lo cual, relacionado con lo dispuesto en el artículo 49, hace suponer que en ese caso pueden concederse facultades al Ejecutivo, para legislar.

Para resolver si realmente es así, el autor citado, después de hacer algunas consideraciones generales sobre la suspensión de garantías, hace ver que cuando en 1942 éstas se suspendieron con motivo de la guerra con Alemania y el Japón, el Ejecutivo incurrió en el error de consignar en el artículo 3o. transitorio de su iniciativa la facultad de delegar parcialmente sus atribuciones relacionadas con dicha suspensión, mientras aparecía el reglamento correspondiente. Pero la Comisión suprimió en su dictamen ese artículo, con lo que violó el reglamento del Congreso, aunque se salvó la recta interpretación de la Constitución.

Esta censura de Tena Ramírez es bastante justificada. Pero dicho letrado olvida que ésa ha sido la única ocasión en que se ha tratado de establecer en México una suspensión de garantías, sujetándose exactamente

a las disposiciones constitucionales sobre ese particular. Además, ese error censurado tiene una explicación, que no está lo suficientemente concretada en la nota que pone el autor en la página 192 de la primera edición de su obra. Pero como esa explicación se refiere a circunstancias especiales que no afectan los principios constitucionales, no creo necesario exponerla en estas lecciones, y me limitaré a darla a conocer verbalmente en la clase.

En cuanto a las autorizaciones que se puedan conceder al Ejecutivo para hacer frente a la situación, Tena Ramírez observa, con todo acierto, que solamente pueden ser concedidas por el Congreso y nunca por la Comisión Permanente, porque ellas pueden consistir en la delegación de facultades legislativas, y la Permanente no puede delegar lo que no tiene. Estima, pues, que ésa es la interpretación correcta, aunque añadiendo que esa tesis ha dado lugar a una interpretación torcida, cuyo desarrollo divide en varias épocas o etapas.

En la primera, la señora Guadalupe Bros sostuvo ante el juzgado de distrito, que las autorizaciones no debían comprender la facultad de legislar, sino que deberían limitarse a ampliar la acción administrativa, y le llama la atención que esa tesis coincida con la que ha prevalecido en los Estados Unidos. Semejante coincidencia es explicable, porque siendo muy rígida la separación de poderes en ese país, no es extraño que las autorizaciones no comprendan la facultad de legislar, y así lo ha decidido la Suprema Corte de esa nación en varios casos, entre los cuales puede mencionarse el de *Kilbourn vs. Thompson*.

Así se explica también que cuando en 1917 los Estados Unidos entregaron las facultades al Ejecutivo para legislar en tiempos normales, y la Suprema Corte tuvo la imprudencia de ampliar la tesis de Vallarta, que sólo se refería al caso de suspensión de garantías, a las circunstancias normales de la vida política de México. El autor de estos apuntes, con motivo de algún amparo que promovió ante el juzgado de distrito de Nuevo Laredo, sostuvo que es inconstitucional la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Pero como en ese amparo se alegaban otras violaciones de garantías, el juez de distrito (doctor Garza Cabello, que después fue ministro de la Suprema Corte) no queriendo contrariar la jurisprudencia de ese alto tribunal y viéndose obligado a conceder el amparo por las otras violaciones de garantías invocadas en la demanda, lo concedió por estas últimas, y pasó en silencio la cuestión fundamental.

Esa corruptela dio origen a que, por iniciativa del presidente Cárdenas, se adicionara el artículo 49 de la Constitución, con la parte final vigente, que dice: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

De esta manera, vino la séptima etapa, en la cual nos encontramos, y como lo advierte Tena Ramírez, la adición es inútil en el fondo, y más que reformar la Constitución, reforma una jurisprudencia viciosa de la Suprema Corte. Pero el autor de estos apuntes cree que lo que es claro cuando no se dice, es mucho más claro cuando se dice, y, en consecuencia, estima que la reforma de que se trata es una de las pocas que se justifican, entre las muchas que se han hecho indebidamente a la Constitución de 1917.

En resumen, nuestro sistema de separación de poderes es en realidad uno de colaboración de poderes, como lo demostraremos al ocuparnos de las facultades de cada uno de ellos; y en cuanto a las facultades para legislar, que corresponden al Legislativo, sólo pueden delegarse temporal y parcialmente al Ejecutivo en los casos en que previamente hayan sido declaradas suspensas determinadas garantías individuales, *en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto*, y siempre que para decretar esa suspensión se hayan seguido los procedimientos establecidos en el artículo 29 de la Constitución.

En cuanto al doctor Lanz Duret, el problema que estudia principalmente es cuál de los tres poderes puede ser considerado como de mayor influencia en la vida política del pueblo, y llega a la conclusión de que en los países de sistema parlamentario es fácil percibir que el más importante de los poderes es el Legislativo, y que, teóricamente, lo mismo podría decirse en los países de sistema presidencial, como sucede en los Estados Unidos. Pero que en los países iberoamericanos, debido a la falta de educación política de los pueblos respectivos y a vicios que es muy difícil corregir desde luego, [es] de hecho, el poder más importante el Ejecutivo.

Este tema es más político que jurídico, y, por consiguiente, creo que es inútil tratarlo en esta clase, y solo me limito a afirmar que según nuestro sistema jurídico, y haciendo abstracción de la política, cada uno de los poderes, dentro de su respectiva competencia, es igual a los otros dentro de la suya, sin que se pueda asignar a ninguno de ellos superioridad sobre los otros, desde un punto de vista netamente jurídico, y que, en caso de que nos viéramos forzados a aceptar la superioridad jurídica de alguno de ellos, tendríamos que reconocerla en el Poder Judicial, que decide en última instancia sobre la violación de las garantías individuales que puedan cometer los otros poderes y sobre los problemas relativos a las invasiones que la autoridad federal pueda cometer en perjuicio de los estados, o a los que se susciten sobre invasiones de estos a la esfera de acción del gobierno federal. Todo lo cual no es, en último análisis, una verdadera supremacía del Poder Judicial, sino una consecuencia del principio de legalidad y de distribución de competencias, que es uno de los elementos esenciales del derecho constitucional moderno.



## LECCIÓN XXXIV

### LA SEPARACIÓN DE PODERES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

SUMARIO: 1. *Estudio y comparación de los artículos 50 y 51 entre las Constituciones de 1857, 1874 y el proyecto del Primer Jefe.* 2. *Divisiones del Poder Legislativo.* 3. *Unicamarismo y bicamarismo.* 4. *Reformas subsecuentes.* 5. *Artículos 50, 51 y 52 de la Constitución de 1917.* 6. *Reformas de los artículos 53 a 56.* 7. *Conclusión acerca del bicamarismo, problemas y resoluciones.* 8. *Notas finales hacia los límites de la ley para construir una sociedad encaminada al progreso moral.*

El artículo 51 de la Constitución de 1857, en su texto original, decía así: “Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión”.

Hemos dicho ya en otra parte de estas lecciones que ese artículo fue reformado, a iniciativa del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, por ley del 13 de noviembre de 1874, en los siguientes términos: “Art. 51. El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general que se dividirá en dos cámaras una de diputados y otra de senadores”.

El proyecto presentado por el Primer Jefe estaba concebido como sigue: “Art. 50. el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

Como se ve, sólo hay una diferencia de redacción entre el artículo reformado de la Constitución de 1857 y el Proyecto de Carranza. Esta diferencia tiene por objeto aclarar que ese poder es precisamente el de los Estados Unidos Mexicanos, y no el de los estados, cuya organización compete a las Constituciones locales. La Comisión dictaminó favorablemente al Proyecto, y el artículo fue aprobado por unanimidad de 165 votos, para quedar así: “Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

Vemos, pues, que originalmente la Constitución de 1857 aceptaba el unicamarismo, en tanto que su reforma y la Constitución actual aceptan el bicamarismo. Por consiguiente, en tan importante cuestión es necesario consultar antes todos los antecedentes de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874.

La iniciativa de esa reforma data del 12 de diciembre de 1867, en que Lerdo de Tejada, como secretario de Gobernación, en términos generales, propuso el bicamarismo, así como la reforma relativa a la manera de sustituir al presidente de la República, en caso de falta de éste y del presidente de la Suprema Corte de Justicia; y dejaba al cuidado del Congreso, que entonces era el 5o. Congreso constitucional, el desarrollar esas reformas. La comisión dictaminadora no rindió su dictamen sino hasta el 24 de diciembre de 1869, pero ese informe es muy erudito, y como no sería posible reproducirlo íntegro en estas lecciones, vamos a procurar extractarlo.

Empieza por afirmar que cuanto se ha escrito a favor de la división del Poder Legislativo en dos cámaras está compendiado por Laboulaye en su *Historia de los Estados Unidos*, y continúa intercalando en el mismo dictamen, párrafos de esa obra, de Tácito, de *El Federalista* y de Story. Define al despotismo como la concentración de la soberanía en una sola mano, y funda en ello la división de poderes, e invoca la autoridad de Jefferson, Adams, Madison y Hamilton. Expone que para defenderse del despotismo del Poder Legislativo se han imaginado muchos medios: desde luego, se le ha dividido, o bien se ha concedido al Ejecutivo la facultad de disolver al Legislativo. Se ha dado al Ejecutivo el derecho de iniciativa, y se le ha dado el derecho de veto. Advierte que el procedimiento de la disolución de las cámaras no conviene en una república, en donde la asamblea es más que el jefe del Estado; que el derecho de iniciativa es una garantía bastante pobre y más desventajosa que útil para el Ejecutivo, y se decide por la división del Poder Legislativo, división que ha sido aceptada en todas partes, excepto en Francia, y atribuye a nuestra admiración por las ideas emanadas de la Revolución francesa nuestra tendencia hacia el unicamarismo, no obstante los perjuicios que ha causado en México.

Refiriéndose enseguida a un estudio de Belome sobre la Constitución de Inglaterra, expresa que sin duda es muy esencial para asegurar la Constitución de un Estado limitar el Poder Ejecutivo; pero lo es mucho más limitar el Poder Legislativo, lo que aquél hace paso a paso (quiero decir, destruir las leyes) y por una sucesión más o menos larga de usurpaciones, éste lo hace en un momento.

Al no necesitar las leyes para existir más que de su voluntad, puede también aniquilarlas por su voluntad, y, por tanto, para hacer estable la Consti-

tución de un Estado, antes es necesario limitar en ella el Poder Legislativo, pero en lugar de que el Poder Ejecutivo pueda ser limitado aunque único y aun se limite mejor siendo único el Poder Legislativo, al contrario, para poder limitarse debe estar absolutamente dividido, porque cualesquiera que sean las leyes que haga él mismo para limitarse, jamás serán, con relación a él, más que simples resoluciones.

La división del Poder Ejecutivo introduce necesariamente oposiciones de hecho y aun violencias entre sus diversas partes del cuerpo Legislativo, mientras la oposición que se introduce entre las diversas partes del Poder Legislativo no es nunca sino una oposición de principios y de intenciones; y cuando a consecuencia de la victoria de una de esas partes se reúnen todas, es para dar existencia a una ley que tiene gran probabilidad de ser buena; cuando una de esas partes sucumbe y ve caer su proposición, lo peor que de esto resulta es que una ley no se hace en un tiempo dado. En una palabra, el efecto de la división del Poder Ejecutivo es el establecimiento más o menos pronto del derecho del más fuerte, o una guerra continua: el de la división del Poder Legislativo es, o la verdad, o el reposo. Por consiguiente, para que un Estado sea estable es necesario que el Poder Legislativo esté dividido, y para que el Estado esté tranquilo, que el Ejecutivo sea único.

Continúa diciendo el dictamen, que la asamblea única, no teniendo nada que restrinja la facultad de hacer leyes, es necesariamente un poder ilimitado; y un poder ilimitado es, por su misma definición, un poder despótico. Que esas ideas estaban tan extendidas en América, que todas las Constituciones de los estados, en Estados Unidos y la misma Constitución Federal, adoptan el bicammarismo, con excepción del estado de Pennsylvania, donde hubo en un principio una sola cámara, lo que dio mal resultado y se establecieron dos. En Francia, al contrario, ha habido siempre una tendencia hacia el unicammarismo, a pesar del dicho de Benjamín Constant, cuando afirma que “La nación no es libre sino cuando los diputados tienen su freno”.

En seguida, refuta los argumentos de los partidarios del unicammarismo, y considera que todos ellos son sofisticos, por basarse en el error de suponer siempre que la representación nacional es la nación, por lo que no es exacto afirmar que como la nación es una, la representación debe ser una, pues, en efecto, la nación es una; pero puede tener varios representantes, y, en todo caso, haya una o dos cámaras, la voluntad general se forma del sacrificio parcial de las voluntades particulares, por lo que la cuestión se reduce a saber cuál de los dos sistemas es más conveniente.

Que se ha dicho que, habiendo dos cámaras, ellas disputarán entre sí y tendrían suspensa la opinión, como ha sucedido algunas veces en Inglaterra. Pero que esto se debe a que en ese país hay una cámara hereditaria que

defiende algunas veces un interés particular, en tanto que no ha sucedido en los Estados Unidos, donde ambas cámaras son nombradas por el pueblo, y frecuentemente renovadas.

Que también se ha argumentado que habiendo dos cámaras se harían contrapeso y resultaría la inacción, lo cual es una observación tomada de la mecánica, inaplicable al caso, pues tanto los diputados como los senadores, teniendo un mandato temporal, lógicamente tienen también el deseo de obrar.

En cambio, estima que con el bicammarismo se evita la precipitación en las leyes y el egoísmo a favor de una asamblea.

El dictamen se refiere en seguida al capítulo de la obra de Laboulaye, que trata del Senado, y luego hace algunas consideraciones especiales sobre la condición política de México; concluye por proponer la aceptación del bicammarismo, para lo cual formula completo el proyecto de reformas constitucionales. La comisión rechazó en ese dictamen la iniciativa de reformas relativas al veto y a las relaciones escritas entre el Legislativo y el Ejecutivo.

El dictamen recibió su primera lectura el 24 de diciembre de 1869; fue puesto a discusión el 16 de abril de 1870; habló en contra el diputado Fernández. Continuó la discusión el 18 de abril; habló en pro el diputado Aguirre de la Barrera, quien sostuvo que en el sistema federal era indispensable el Senado, a fin de dar una representación a los estados; Lemus habló en contra; Dondé, miembro de la Comisión, a favor, y se suspendió la sesión, para reanudarse la discusión al día siguiente; este día habló en contra el diputado Baranda; Zárate, a favor; Mendiola, en contra; Sánchez Azcona, a favor, y Agustín Fernández, en contra; se levantó la sesión; continuó la discusión en la sesión del 22 de abril, Guillermo Prieto habló a favor; Ojeda, en contra, y Montes, en pro; solicitó permiso para continuar en el uso de la palabra en la sesión siguiente, por no haber terminado su discurso cuando se levantó la sesión, y en tal virtud, Montes continuó su discurso el 23 de abril; Ávila, en contra; Martínez de la Torre, a favor; se levantó la sesión.

Continuó la discusión con mucho acaloramamiento; durante todo el tiempo duraron el quinto, el sexto y el séptimo Congresos, y quedó definitivamente aprobada en mayo de 1874.

Al aceptarse el bicammarismo, cambiaba naturalmente toda la estructura del Poder Legislativo, y por consiguiente, hubo necesidad de reformar los artículos 51, 52, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 103, 104 y 105 de la Constitución original de 1857, quedaron con su texto primitivo los artículos 53, 54, 55, 56, 63 y 68. Ahora bien, como la Constitución de 1917 conservó el sistema bicammarista, en nuestro estudio, más que del texto original de la Constitución de 1857, debemos ocuparnos de cómo

quedó después de la reforma del 13 de noviembre de 1874, que dejaba esta parte de la Constitución como sigue:

Art. 51. El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Art. 52. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Art. 53. Se nombrará un diputado por cada 40,000 habitantes; o por una fracción que pase de 20,000. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo, un diputado.

Art. 55. La elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 56. Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o territorio que hace la elección, y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.

De los artículos que se acaban de transcribir, el 53 fue modificado por ley del 18 de diciembre de 1901, en el sentido de que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes, en vez de los cuarenta mil que fijaba el texto original, y los artículos concordantes de la Constitución de 1917, en su texto primitivo, decían así:

Art. 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Art. 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Este artículo fue reformado el 29 de abril de 1933, en el sentido de que la elección debe hacerse cada tres años.

Art. 52. Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población de cada Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

El precepto que antecede ha sido modificado dos veces: el 30 de agosto de 1938; para establecer que se elegiría un diputado propietario por cada cien mil habitantes, y el 30 de diciembre de 1942, para prever que se elegiría un diputado propietario por cada ciento cincuenta mil habitantes.

Art. 53. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Art. 54. La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.

III. Ser originario del Estado o territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia (en el desempeño) en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. 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 noventa días antes de ella.

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección. Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados o jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso.

Por reforma del 29 de abril de 1933, fueron modificadas las fracciones V y VI, y adicionada una VII, en los términos siguientes:

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las Entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las Entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

El texto original del artículo 56 decía así:

Art. 56. La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Como se ve por lo anterior, además del establecimiento del bicamari- smo, efectuado ya por la reforma que se hizo a la Constitución de 1857, por la ley antes citada, las principales diferencias entre dicha Constitución y la vigente consisten en que la primera, la elección era indirecta en primer grado, y en la actual, directa, y en que se disminuye el número de diputa- dos. Por consiguiente, los problemas principales que deben estudiarse con relación a esta materia son, primero: si el bicamari- smo es conveniente o no lo es; segundo: si el Senado representa a los estados o simplemente, al pue- blo, como la Cámara de Diputados, y tercero, qué es más conveniente, si la elección directa o la indirecta. Finalmente, puede discutirse también si es o no conveniente la reducción del número de diputados.

El primer problema ha sido tratado ya de una manera indirecta cuando nos referimos al dictamen de la Comisión que estudió la iniciativa de don Sebastián Lerdo de Tejada; y podemos concluir que la institución del Se- nado es conveniente siempre que no tenga el carácter aristocrático que le daban las Bases Orgánicas de 1843.

El segundo problema no podremos discutirlo con acierto sino cuando estudiemos las facultades especiales del Senado.

En cuanto al tercer problema, cabe decir, por una experiencia que se prolongó durante todo el régimen del general Díaz, que la elección indi- recta se presta mucho al fraude electoral, pues en cada casilla electoral se nombraba un elector, que teóricamente tenía libertad para votar por un candidato al puesto público de que se trataba; pero como esos electores eran en su mayoría pertenecientes a la clase humilde y carecían de instrucción cívica, se plegaban fácilmente a las indicaciones de los jefes políticos, de quienes podían esperar toda clase de represalias en caso de desobediencia, como se plegarían ahora a las insinuaciones de los presidentes municipales; pero contra ese argumento se hace valer que la falta de educación, no so- lamente cívica, sino general, de nuestro pueblo hace que no sea apto para decidirse por los candidatos más idóneos. Esto probablemente es un error, pues una propaganda bien organizada puede dar a conocer a los electores los verdaderos méritos de los candidatos, para permitirles así una elección acertada. Así, pues, teóricamente cuando menos nos inclinamos por la elec- ción directa.

Contra lo anterior no pueden aceptarse en su totalidad las censuras que Tena Ramírez hace al partido oficial, pues, desde luego, debe tenerse en cuenta que todos los países del mundo, los hombres que están en el poder tratan de conservarse en él, y, por ende, puede decirse que en todos los paí- ses del mundo hay un partido oficial. Lo malo es que ese partido use para fines partidaristas los fondos de la nación, y que recurre al fraude electoral.

Como no se han publicado profusamente las glosas que la Contaduría Mayor de Hacienda debe hacer a las cuentas anuales que presenta el Ejecutivo, no tenemos base para afirmar jurídicamente que nuestro partido oficial se sostenga con fondos de la nación, aunque es la creencia general, que bien puede entrañar una verdad, o ser simplemente un calumnioso desahogo de los miembros de la oposición. En cuanto al fraude electoral, desgraciadamente, se ha cometido en varias ocasiones, aunque no siempre, por que hay muchos funcionarios que han sido electos legalmente.

En realidad, el fraude electoral no debe atribuirse al sufragio directo, sino a deficiencias de la ley electoral. Probablemente la mala organización de los padrones electorales y la circunstancia de ser secreto el voto facilitan mucho esos fraudes, por lo que deben ser corregidas cuidadosamente las leyes electorales, de manera que no permitan la suplantación de votos y castiguen enérgicamente las violaciones a las mismas leyes. Si esto se consigue; es decir, si se logra evitar los fraudes electorales, en nada perjudicará la existencia de un partido oficial o semioficial que, por otra parte, ha sido necesario para sacar al pueblo del indiferentismo político en que antes estaba sumergido.

Se ha discutido también la conveniencia o inconveniencia del sufragio universal; pero su reducción sería incongruente con el sistema de gobierno democrático que adopta en el artículo 40 de la Constitución, y lo más que podría hacerse sería establecer un voto calificado para los ciudadanos que llenaran determinados requisitos de instrucción, lo cual daría lugar a muchas complicaciones en las leyes electorales, que difícilmente podrían subsanarse.

En cuanto al problema de si ha sido conveniente la reducción del número de diputados, cabe decir que esas reformas pretendieron fundarse en que el desarrollo de la población no estaba acorde con su desarrollo económico, por lo que resultaría oneroso para la nación conservar la misma proporción entre la población y el número de diputados que establecía originalmente la Constitución de 1917. Por mi parte, no estoy de acuerdo con esa argumentación, porque mientras menos numerosa sea la asamblea legislativa más se le facilitará al partido oficial o a cualquier partido fuerte, apoderarse de la mayoría, y aun de la totalidad de las curules, y más facilidades tendrá el Ejecutivo para influir en las decisiones de la asamblea; en tanto que en una cámara numerosa es más probable que las minorías obtengan representación en ella y hagan oír su voz, en beneficio de los intereses generales.

En cuanto a que una cámara numerosa representa una carga para la nación, esa carga puede evitarse reduciendo las dietas de los diputados, quienes no han vacilado en aumentárselas considerablemente, no obstante que muchos de ellos no las devengan con su trabajo, sin cuidarse de aumen-



tar los exiguos sueldos de muchos funcionarios y empleados públicos, que mucho trabajan y viven en la miseria, o se les obliga por hambre a recurrir a procedimientos inmorales para asegurar la subsistencia de sus respectivas familias.

Pero lo anterior no es defecto de la Constitución, sino del medio en que vivimos, y solamente una labor constante de educación cívica y de moralización puede corregirlo.

## LECCIÓN XXXV

### ANÁLISIS DEL SISTEMA BICAMERAL MEXICANO

SUMARIO: 1. *Estudio acerca de los artículos 56 a 59 de las Constituciones de 1857 (reformada); el Proyecto del Primer Jefe, y la de 1917.* 2. *Estudio más minucioso de los artículos 56 y 57 del Proyecto del Primer Jefe y la Constitución de 1917.* 3. *Censura de Tena Ramírez al artículo 57.* 4. *Acerca de la inviolabilidad e inmunidad de los diputados.* 5. *Artículo 61: acerca del quorum límite para el número de diputados.* 6. *Diferencias entre el artículo 63 de la Constitución de 1857 y el artículo 69 del Proyecto del Primer Jefe y la Constitución de 1917.* 7. *Acerca del informe público del Ejecutivo y su relación con el Legislativo.* 8. *Acerca de la promulgación de leyes o decretos por parte del Congreso.*

Los artículos 57 y 58 de la Constitución de 1857, ya reformada, dicen como sigue:

Art. 57. Los cargos de diputado y senador son incompatibles con cualquiera comisión o empleo de la Unión por el que se disfrute sueldo.

Art. 58. Los diputados y senadores propietarios, desde el día de su elección hasta el día en que concluya su encargo, no pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del Ejecutivo Federal, por el cual se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva Cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

A. El senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegirá dentro de los que hubiese mayoría relativa, en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

B. El senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

C. Para ser senador se requieren las mismas cualidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la apertura de sesiones.

Como se ve, el artículo 58 contenía una repetición de lo contenido en el artículo 57, y, además, en el mismo artículo 58 se incluían disposiciones que lógicamente debían encontrarse en artículos diversos; estas irregularidades se debieron a que, como no existía antes el Senado y se quiso conservar la numeración del texto primitivo de la Constitución, fue preciso incluir en un solo precepto lo que lógicamente debía ponerse en otro lugar. Esto se trató de corregir en el Proyecto presentado por el Primer Jefe, que sobre el particular decía:

Art. 56. La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, “nombrados en elección directa”. La legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos.

Art. 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Art. 58. La Cámara de senadores se renovará por mitad cada dos años.

Art. 59. Para ser senador se requieren las mismas cualidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

El artículo 56 del Proyecto sufrió alguna modificación, para quedar en el texto original de la Constitución de 1917 como sigue:

Art. 56. La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, “nombrados en elección directa”. La legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos.

Art. 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Art. 58. La Cámara de senadores se renovará por mitad cada dos años.

Art. 59. Para ser senador se requieren las mismas cualidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

El artículo 56 del Proyecto sufrió alguna modificación, para quedar en el texto original de la Constitución de 1917 como sigue:

Art. 56. La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

La reforma al Proyecto consistió, pues, en quitar a las legislaturas de los estados la facultad de elegir entre los dos candidatos que hubieran tenido mayor número de votos, cuando ninguno de ellos hubiera obtenido la mayoría de los votos que debieron emitirse según los padrones electorales; esa reforma puede pensarse como poco juiciosa, porque si teóricamente debe considerarse a los senadores, en los regímenes federales, como representantes de los estados miembros, era lógico y natural que, cuando ninguno de los candidatos hubiera obtenido la mayoría de los votos que debieron emitirse, no pudiera ser considerado como verdadero representante del estado respectivo, y en ese caso nadie mejor que la legislatura del mismo estado podría conferir tal representación, eligiendo de entre los dos que hubieran obtenido mayor número de votos.

Por lo demás, el texto primitivo de la Constitución de 1917 fue reformado el 29 de abril de 1933, para quedar en los términos siguientes:

Art. 56. La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

La reforma consistió en dos cosas: en aumentar el tiempo de las funciones de cada senador y en prevenir que sean electos en su totalidad, en vez de ser electos por mitad. La primera parte de la reforma casi no da lugar a una discusión seria, pues realmente el criterio personal es el que debe decidir qué es mejor, que los senadores duren en su cargo cuatro años, o que duren seis. Pero la segunda parte de la reforma puede considerarse como mala, porque si el Senado ha de ser un cuerpo destinado a refrenar la impetuosidad legislativa de la Cámara de Diputados, sólo puede lograr técnicamente esa restricción si conserva una tradición constitucional, la cual no puede existir en un Senado absolutamente nuevo, cuyos miembros no están habituados a las prácticas constitucionales respectivas.

El artículo 57 del Proyecto pasó en sus propios términos a la Constitución de 1917 y subsiste en la misma forma; esto es: “Art. 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente”.

Con relación a este precepto, cabe observar que Tena Ramírez, en su obra *Derecho constitucional*, párrafo 58, páginas 239 a 241, censura a la suplen-

cia y manifiesta que ésa es una institución de origen español, que obedeció a la idea de que el diputado representaba al distrito y no a la totalidad de la nación, como lo sostiene actualmente la doctrina moderna, por lo que se pensaba que el distrito respectivo no debía quedar sin representación, pero que actualmente no tiene razón de ser, ya que sólo sirve para poder formar al cuórum en caso de que faltaran en forma absoluta los diputados o senadores encargados de formarlo. Además, añade que la suplencia tiene el inconveniente de constituir al suplente en un rival del propietario o en un testaferro de éste.

El autor de estos apuntes disiente de esa opinión, porque si no hubiera suplentes en los casos de falta de propietario, aunque hubiera cuórum, no podría decirse que estuviera completa la cámara respectiva, en los términos en que la organiza la Constitución, y, por otra parte, la rivalidad que teme el autor citado no representa caracteres de gravedad para el interés público, como lo representaría en los casos de la presidencia y la vicepresidencia de la República. En cuanto a que el suplente pueda convertirse en testaferro del propietario, esto podría suceder en los casos de una elección notoriamente fraudulenta, en que hubiera un acuerdo previo. Pero si suponemos, como debemos hacerlo, que se trata de una elección legal, lo más natural es pensar que tanto el propietario como el suplente gozan de prestigio entre sus electores y que ninguno de ellos querrá perderlo, convirtiéndose en testaferro de otro.

El inciso C del artículo 58 de la Constitución de 1857 concuerda en el fondo con el numeral 59 del Proyecto y con el de igual número del texto primitivo de la Constitución, así como con el artículo 58 reformado de la Constitución de 1917. En todos ellos se establece que los senadores deben tener los mismos requisitos que los diputados, excepto el de la edad, cuyo mínimo varía en la Constitución de 1857, que exigía treinta años, y en lo establecido posteriormente, que requiere treinta y cinco.

La Constitución de 1857, el Proyecto del Primer Jefe y el texto primitivo de la Constitución de 1917 no prohibían la reelección de diputados y senadores, pero la reforma que se hizo al artículo 59 de la última, el 29 de abril de 1933, sí la prohíbe. Éste es un problema más político que jurídico, pues, aunque a favor de la reelección se alega la soberanía del pueblo, como la soberanía consiste en la facultad de autolimitarse jurídicamente, es claro que el pueblo puede autolimitarse la facultad de elegir y que esa autolimitación solamente puede fundarse en consideraciones de carácter político. Volveremos a ocuparnos de este asunto al tratar del Poder Ejecutivo.

El artículo 60 de la Constitución de 1857, concordante con los de igual número del Proyecto de la Primera Jefatura y del texto primitivo de la Cons-

titución de 1917, que no ha sido modificado, establece que cada cámara calificará la elección de sus miembros y que su resolución será definitiva e intachable. Esto parece estar en contradicción con el precepto que previene que la legislatura de cada estado declarará electo senador al que hubiera obtenido la mayoría de votos, pero en realidad no hay tal oposición, pues las legislaturas tienen una función de meras juntas computadoras, sin que puedan entrar en detalles sobre la validez de la elección, cosa que sólo puede hacer la cámara respectiva, y que debe ser así, ya que supeditar la decisión sobre la validez de la elección o de algunos de sus votos a algún otro poder sería contrariar abiertamente el principio de la separación e independencia de los poderes.

El artículo 59 de la Constitución de 1857 concuerda con el 61 del Proyecto del Primer Jefe y con el de igual número del texto original de la Constitución de 1917, que no ha sido reformado. Ese precepto establece la inviolabilidad de los diputados y senadores por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos; y como lo afirma Tena Ramírez, en la obra citada, página 246 de la primera edición, la inviolabilidad, o “irresponsabilidad”, como él la llama, no debe confundirse con la inmunidad por lo que se refiere al precepto contenido en el artículo 108. La inviolabilidad es absoluta, pero sólo se refiere a las expresiones manifestadas por los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos; en cuanto a la inmunidad, se refiere solamente a que antes de proceder contra los diputados y senadores, por delitos oficiales o del orden común, deben satisfacerse requisitos que estudiaremos más adelante.

Tanto la inviolabilidad como la inmunidad tienen por objeto dar una libertad completa a los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, poniéndolos a cubierto de acusaciones que tuvieran como fin impedirles el libre ejercicio de sus funciones. Por tanto, sobre este particular debe tenerse presente siempre que la inmunidad, así como la irresponsabilidad, han sido establecidas para proteger directamente a la función y no a la persona.

Ya nos ocuparemos delante de este principio, cuando tratemos de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

El primer párrafo del artículo 58 de la Constitución de 1857 concuerda sustancialmente con el 62 del Proyecto y el de igual número de la Constitución de 1917, que no ha sido reformado. Esos preceptos prohíben a los diputados y senadores en ejercicio aceptar otras comisiones o empleos, con la diferencia de que la Constitución de 1857 limitaba esa prohibición a los empleos de nombramiento del Ejecutivo Federal, por los que se disfrutara sueldo, en tanto que la Constitución actual extiende la prohibición a toda clase de comisión o empleos de la Federación o de los estados, por los que

se disfrutara sueldo, salvo el caso, como lo preveía también la Constitución de 1857, de que el empleado obtenga licencia para desempeñarlos de su respectiva cámara, en cuyo caso cesarán en los cargos de diputados o senadores, mientras desempeñen tal empleo o comisión. La infracción de este precepto está sancionada con la pérdida del carácter de diputado o senador. El objeto de esa disposición es doble: por una parte, procurar que los diputados y senadores dediquen todo su tiempo al desempeño concienzudo de sus respectivos cargos y por otra, garantizar su independencia con relación a los otros poderes de la Federación o a los gobiernos de los estados. Por tanto, podemos decir que esa prohibición está justificada, aunque quizá no sea suficiente.

El artículo 61 de la Constitución de 1857 establecía el cuórum o número mínimo de diputados y senadores cuya concurrencia se necesitaba para que las cámaras pudieran inaugurar un periodo de sesiones. El precepto es necesario, porque si no se estableciera, podría darse lugar a que, por la falta de muchos diputados y senadores, una exigua minoría asumiera las funciones encomendadas a esas cámaras, lo cual sería contrario al carácter democrático que deben asumir, a fin de representar, hasta donde sea posible, la verdadera voluntad popular. Pero esa Constitución no preveía la manera de obtener ese cuórum en caso de que faltaran los miembros necesarios para lograrlo. Este defecto se subsanó en el Proyecto al Primer Jefe, en el texto primitivo el artículo 63 de la Constitución de 1917, que no ha sido reformado. El artículo dice como sigue:

Art. 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones, ni ejercer su cargo, sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá, por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara; con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Si no hubiere quórum para instalar cualquiera de la Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entretanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

A propósito de esta materia, Tena Ramírez, en la obra citada, páginas 247 a 251 de la primera edición, explica debidamente lo que se entiende por cuórum, que una vez obtenido éste, las decisiones se toman por mayoría; se refiere también a los casos de excepción para formar quorum, y a los casos en que se requiere una mayoría especial. De todo ello nos ocuparemos al hablar de los preceptos relativos; por ahora nos limitamos a mencionar, como una excepción a la regla de que se necesita cuórum para sesionar, que cuando al abrirse un periodo de sesiones no se presentan los diputados o los senadores en número suficiente para formar cuórum, pueden hacerlo los presentes, cualquiera que sea el número, en el caso del artículo o estudio.

El artículo 64 de la Constitución de 1917, que establece sanciones para los diputados y senadores faltistas, no tiene precedente en la Constitución de 1857, pero sí en el artículo de igual número del Proyecto del Primer Jefe, que está tomado a la letra.

El artículo 62 de la Constitución de 1857 establecía dos periodos anuales de sesiones para el Congreso de la Unión, prorrogable el primero por hasta treinta días útiles, y por hasta quince el segundo; en cambio, en los artículos 65 y 66 de la Constitución actual, exactamente iguales a los de iguales números del Proyecto presentado por la primera jefatura del Ejército Constitucionalista, se establece un solo periodo anual de sesiones ordinarias, que comienza el 1.º de septiembre y no puede prorrogarse más allá del 31 de diciembre, y se proclaman los asuntos que deben tratarse en él, previéndose, además, el caso de que puede clausurarse ese periodo de sesiones antes de la fecha mencionada, por mutuo acuerdo de las dos cámaras, y, en caso de que no se logre tal acuerdo, se faculta al presidente de la República para resolver sobre el particular.

Estas modificaciones tienen por objeto proteger al Ejecutivo contra una oposición poco razonable del Legislativo, que podría perturbar las labores administrativas de aquél.

En el artículo 74 de la Constitución de 1857 concedía a la Comisión Permanente del Congreso la facultad de convocar a éste a sesiones extraordinarias. El Proyecto del Primer Jefe sólo concedía esa facultad al Ejecutivo, y en ese sentido estaba también el texto primitivo del artículo 67 de la Constitución de 1917, pero ese precepto fue reformado el 24 de noviembre de 1923; se le concede esa facultad de la Comisión Permanente, sin que el Ejecutivo pueda hacer observaciones a ese acuerdo, según la reforma que en igual fecha se hizo al inciso del artículo 72.

Estas dos reformas pueden ser perjudiciales, porque dan lugar a que una comisión permanente hostil al Ejecutivo esté convocando constantemente al Congreso a sesiones extraordinarias, con el solo propósito de pro-



vocar agitaciones políticas, y quizá ese haya sido uno de los motivos para que no hiciera también una reforma de que nos ocupamos antes, que consiste en la renovación total, cada seis años, de la Cámara de Senadores, en vez de renovarse por mitad, como se hacía antes. Como en la Comisión Permanente hay catorce senadores, si estos son electos al mismo tiempo que el presidente de la República, probablemente pertenecerán al mismo partido político y tendrán en dicha Comisión Permanente fuerza bastante para impedir hostilidades injustificadas al Ejecutivo. Pero esto no es suficiente para justificar de una manera definitiva la renovación total de la Cámara de Senadores.

La unidad del Poder Legislativo y la necesidad de facilitar las relaciones entre las dos cámaras que lo componen exigen que ambas residan en el mismo lugar; pero como debe preverse el caso de que sea necesario cambiar la residencia del Congreso, es obvio que ellas sean las que deben decidir a dónde han de trasladarse y en qué tiempo. Esto es lo que previene el artículo 78 de la Constitución vigente, en absoluto acuerdo con el Proyecto de la Primera Jefatura. En ambos preceptos se añade que cuando las cámaras convengan en la traslación, pero difieren en cuanto al lugar donde han de trasladarse y el modo de hacer la traslación, el Ejecutivo decidirá lo conveniente.

El artículo 63 de la Constitución de 1857 prevenía: “Art. 63. A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del congreso contestará en términos generales”.

El Proyecto del Primer Jefe propuso:

Art. 69. A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la república y presentará un informe por escrito, en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país, y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

En el texto primitivo de la Constitución de 1917 se conservó la redacción exacta del proyecto, pero ese artículo fue reformado el 24 de noviembre de 1923 como sigue:

Art. 69. A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el presidente de la república y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus

Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Como se ve, entre la Constitución de 1857 y la vigente, existen dos diferencias; la primera consiste en que mientras la Constitución de 1857 exigía un discurso, es decir, una pieza oral, la vigente requiere un informe escrito. Esto es lógico, tanto porque se asegura más la fidelidad de la expresión con el informe escrito como porque, en general, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo deben ser escritas, a fin de evitar discusiones acaloradas que pudieran causar desprestigio a alguno de esos poderes.

La segunda diferencia consiste en que la Constitución de 1857 exigía que el presidente del Congreso contestara en términos generales, exigencia que no pone la Constitución actual, ni trató de imponerla al Proyecto de la Primera Jefatura. La razón de esa supresión es que el presidente del Congreso es un simple director de debates, que no tiene la representación del propio Congreso, y, por tanto, no debe hablar en nombre de éste, tanto más cuanto que esa contestación viene inmediatamente después de la lectura del informe, o sea, cuando los diputados y senadores no han tenido tiempo para formarse un juicio sereno de lo expuesto por el presidente de la República.

A mayor abundamiento, esa contestación del presidente del Congreso puede ser un elogio servil de la labor del Ejecutivo, o una diatriba en contra de éste.

Así pues, en estricto derecho, no debería haber tal contestación, o que ésta se limitara a manifestar un agradecimiento al presidente de la República por haber tenido la cortesía de presentarse al Congreso, expresando, además, que el mismo Congreso estudiaría, como debe hacerlo, el informe aludido. Sin embargo, en nuestra política real, a pesar de que la Constitución no lo exige, se ha conservado la costumbre de que el presidente del Congreso conteste al presidente de la República, y para ello se hacen minuciosos preparativos.

Desde luego, desde uno o dos meses antes de la apertura de las sesiones, los diputados o presuntos diputados están ansiosos de ser electos presidentes del Congreso para esa ocasión; el Ejecutivo, por su parte, más o menos embozadamente hace gestiones para que resulte electo presidente del Congreso alguno de los diputados con quienes lleve más estrecha amistad. Cuando ya se sabe quién va a ser éste, que siempre resulta amigo del presidente de la República, dadas las cordiales y estrechas relaciones que existen entre ambos poderes, el jefe del Ejecutivo procura terminar su informe dos o tres días antes de la apertura del Congreso, a fin de que el presidente de éste pueda conocerlo y elaborar una contestación adecuada que, dadas esas cordiales

y estrechas relaciones, somete siempre a la aprobación del presidente de la República. Después de debidamente ensayados esos discursos, el 10. de septiembre se efectúa la comedia, que se difunde por radio, para que el pueblo mexicano disfrute de ella, que mejor debiera llamarse sainete.

En verdad que debe darse amplia publicidad al informe del Ejecutivo. Pero no hay para qué dar ocasión a que un diputado, sin tener legalmente la representación del Congreso, trate de exhibirse mediante adulaciones serviles. De consiguiente, sería preferible que, ya que la Constitución no lo exige, no se contestara con discursos al informe del presidente de la República.

El artículo 64 de la Constitución de 1857 concuerda sustancialmente con el 70 del Proyecto del Primer Jefe, así como el 70 de la Constitución de 1917, que no ha sido reformado. En esos preceptos se establece que toda resolución del Congreso debe tener el carácter de ley o decreto, y la fórmula de promulgación de una y otro. De consiguiente, lo único que hay que decir sobre el particular es expresar con Rabasa, citado por el doctor Tena Ramírez, que:

El primer nombre (ley) corresponde a las que versen (resoluciones) sobre materias de interés de común dentro de la órbita de atribuciones del poder Legislativo. El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

## LECCIÓN XXXVI

### ORGANIZACIÓN DE LAS CÁMARAS

*SUMARIO: 1. Acerca de las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 2. Obligaciones del presidente de la Cámara prescritas dentro del artículo 21 de dicho reglamento. 3. Obligaciones de los secretarios y prosecretarios descritas dentro del artículo 25 de dicho Reglamento. 4. Acerca del orden general de las sesiones dentro del artículo 30 del Reglamento. 5. Acerca de las sesiones secretas descritas en el artículo 31 del Reglamento. 6. Acerca de la “Gran Comisión” y las comisiones permanentes. 7. Mención de subsecuentes artículos del reglamento que tratan diversos temas, como el orden y protocolo para la revisión de proyectos de ley; el ceremonial; Tesorería; acerca de la conducta de los diputados, así como cualquier medio del que se pueda valer el presidente de cámara para mantener el orden.*

En la lección anterior nos ocupamos de la organización dada al Congreso por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; pero, naturalmente, esa organización está hecha sobre bases muy generales, y no podía entrar en detalles sobre el modo como funciona el Congreso. Ahora bien, como posteriormente tendremos que ocuparnos de la iniciativa y formación de las leyes, así como de las facultades del Congreso de la Unión, es indispensable que antes tengamos una idea general sobre la manera en la que el Congreso desarrolla sus labores.

Las disposiciones sobre este particular se encuentran en lo que se ha llamado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde luego, ha habido algunos profesores de derecho constitucional que han censurado ese nombre, pues estiman que así como hay una Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y hay una Ley de Secretarías de Estado, que puede considerarse como Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así también, según ellos, debería llamarse Ley Orgánica del Congreso de la Unión. En mi concepto, esto es un error, y procuraremos fundarlo cuando nos ocupemos de las facultades del Congreso de la Unión. Por consiguiente,

a reserva de estudiar en su oportunidad ese problema, debemos ocuparnos ahora de una manera general del llamado *Reglamento*, para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ese reglamento está dividido en quince capítulos, que se ocupan, respectivamente: de la instalación de las cámaras; de la presidencia y la vicepresidencia; de los secretarios y prosecretarios; de las sesiones; de la iniciativa de las leyes; de las comisiones; de las discusiones; de la revisión de los proyectos de ley; de las votaciones; de la fórmula para la expedición de las leyes; de la Comisión Permanente; del *Diario de los Debates*; ceremonial; de la Tesorería; de las galerías.

Por lo que se refiere a la instalación de las cámaras, es fácil comprender que si no hubiera un reglamento que determinara cómo deben instalarse, muy principalmente en los casos de renovación del Congreso, ya que sería absurdo que cada presunto diputado se considere con el derecho de entrar a las cámaras y de participar en las discusiones sobre la calificación de las elecciones, se hace necesario el artículo segundo del referido *Reglamento*, en donde se establece que cada cámara, antes de cerrar su último periodo constitucional de sesiones ordinarias, nombrará de entre sus miembros una comisión, denominada Instaladora que estará integrada por cinco representantes, de los cuales los tres primeros son propietarios, y los dos últimos, suplentes. Esa comisión tiene facultad para firmar las tarjetas de admisión de los presuntos diputados, a las juntas preparatorias y sesiones del Colegio Electoral, y tiene también la facultad de instalar la junta preparatoria, o integrar la mesa directiva de la previa en su caso, sujetándose a los preceptos que establecen las leyes sobre la materia.

El artículo tercero se refiere a la primera reunión de los presuntos diputados, que deben ser en el número que determine a la Constitución, y reunido ese número, debe constituirse en junta previa, señalando día para nueva junta, y citando a los que no hubieran asistido, para que se presenten.

El artículo cuarto establece que una vez que concurren más de la mitad del número total de los diputados, y las dos terceras partes de los secretarios, se constituirán en junta preparatoria; entonces nombrarán una y otra cámaras un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, a fin de que conforme al artículo quinto, los diputados y senadores que concurren presenten sus credenciales, y nombre, a pluralidad absoluta de votos en la Cámara de Diputados dos comisiones revisoras de credenciales. Una, compuesta de quince individuos dividida en cinco secciones, para que examine la legitimidad del cumplimiento de todos los miembros de la Cámara; y otra de tres, para que examine la de esos quince individuos de la Comisión. En el Senado se nombrarán también dos comisiones; la primera, de cinco individuos, y la segunda, de tres, con igualdad de funciones, respectivamente. Inmediata-

mente después de nombradas las comisiones referidas, uno de los secretarios dará lectura al inventario de los expedientes electorales que se hayan recibido, los que, acto continuo, pasarán a las mismas comisiones, y se hará constar la entrega en el libro de conocimientos bajo la firma del presidente de cada comisión. La distribución de las credenciales y documentación respectiva se hará entre las diversas secciones de las comisiones revisoras de las cámaras, pero en la de Diputados esta distribución se realizará en el orden en que aquellas fueron registradas en la Oficialía Mayor de la misma.

Tres días después de la primera junta preparatoria, se celebrará la segunda, en la que las comisiones revisoras de credenciales presentarán sus dictámenes; deberán resolver, de preferencia, aquellos casos que a su juicio no ameriten discusión, para presentar después los dictámenes sobre la validez o nulidad del resto de los expedientes. Estas juntas serán diarias, y los dictámenes deben ser unitarios.

Esta última disposición tuvo por objeto acabar con la práctica viciosa que existía en otra época de presentar dictámenes globales, lo que impedía la discusión de muchas credenciales. Deben celebrarse varias juntas preparatorias hasta que pueda legalmente considerarse completo el nuevo Congreso, en cada Cámara, y puesto de pie el presidente, protesta “guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar celosa y patrióticamente el cargo respectivo (diputado o senador), mirando en todo por el bien y prosperidad de la (unión) nación, y si así no lo hiciere, la nación me lo demande”.

En seguida, el presidente tomará la protesta en términos semejantes a los demás diputados o senadores, quienes deberán contestar “Sí protesto”, y el presidente dirá entonces: “Si así no lo hicierais, la nación os lo demande”. Los diputados y senadores que se presenten después deben otorgar la protesta en términos semejantes; una vez otorgada la protesta, en cada cámara, se procede a nombrar un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios, con lo que se tendrá por constituida y formada la Cámara respectiva; hará la declaración el presidente correspondiente.

Naturalmente, hay que nombrar comisiones, con objeto de participar la declaración antes mencionada a la otra cámara, al presidente de la República y a la Suprema Corte, lo cual está en consonancia con la idea constitucional de la unidad del supremo poder de la Federación, cuyo ejercicio es el que se divide, como antes lo hemos explicado, y no el poder mismo, que es indivisible. En esa misma sesión deben nombrarse otras tres comisiones: una para acompañar al presidente de la República, de su residencia al recinto de la Cámara; otra que lo reciba en el acto de apertura de sesiones del Congreso, y otra que lo acompañe nuevamente hasta su residencia.

El artículo doce se refiere a la sesión del primero de septiembre, en la que debe hacerse la declaración de que el Congreso abre su periodo de sesiones y, naturalmente, a la cual asistirá el presidente de la República, según lo previsto en la Constitución, materia que trataremos después.

El artículo trece se refiere a la instalación del Congreso en los años en que no ha habido renovación de poderes; y el artículo catorce repite el precepto constitucional que establece el quorum en ambas cámaras. El capítulo relativo a la presidencia y vicepresidencia ocupa los artículos quince a veintidós, y sobre el particular debe tenerse en cuenta, por una parte, que los presidentes y vicepresidentes son nombrados por un mes, probablemente con objeto de que no vayan a abusar de sus poderes.

Naturalmente, los vicepresidentes sólo entran en funciones en caso de falta del presidente, y cuando falte el presidente y los vicepresidentes, las funciones de presidente las ejercerá el menos antiguo de los que hubieran desempeñado cualquiera de los dos cargos en su orden. Esta disposición del *Reglamento* posiblemente resulte inaplicable en algunos casos, porque no habiendo reelección para los diputados y senadores, podría presentarse el caso de que no hubiera persona que hubiera desempeñado previamente los cargos de que se trata.

Por lo demás, se establece de una manera terminante que el presidente en sus resoluciones estará subordinado al voto de su respectiva cámara. Se establecen también las condiciones y manera como habrá de hacerse esa consulta; luego, se distinguen los casos en que el titular del Ejecutivo tenga que usar la palabra como presidente o tenga que usarla como miembro de la cámara, para participar en alguna discusión; en realidad, lo más importante de este capítulo del *Reglamento* consiste en determinar cuáles son las funciones u obligaciones del presidente, y, por tanto, copiaremos lo que sobre el particular dice el artículo 21 del *Reglamento* en estudio:

Son obligaciones del Presidente:

- I. Abrir y cerrar las sesiones a las horas señaladas por este Reglamento.
- II. Cuidar de que así los miembros de la Cámara como los espectadores, guarden orden y silencio.
- III. Dar curso reglamentario a los negocios y dictar los trámites que deben recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara.
- IV. Determinar qué asuntos deben ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general; no ser que, por moción que hiciere algún individuo de la Cámara, acuerde ésta dar la preferencia a otro negocio.
- V. Conceder la palabra, alternativamente, en contra y en pro a los miembros de la Cámara, en el turno en que la pidieren.

VI. Dictar todos los trámites que exija el orden de la discusión de los negocios.

VII. Declarar, después de tomadas las votaciones, por conducto de uno de los Secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones a que éstas se refieran.

VIII. Llamar al orden, por sí o por excitativa de algún individuo de la Cámara, al que faltare a él.

IX. Firmar las actas de las sesiones luego que estén aprobadas, así como también las leyes que pasen a la otra Cámara y las que se comuniquen al Ejecutivo para su publicación.

X. Nombrar las Comisiones cuyo objeto sea de ceremonia.

XI. Anunciar, por conducto de los Secretarios, al principio de cada sesión, los asuntos que se van a tratar, en la misma y al final de ella la orden del Día de la sesión inmediata; y ordenar que la Secretaría dé el mismo aviso a cada una de las secretarías de Estado, siempre que se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia.

Bajo ningún concepto se podrá levantar una sesión sin antes haberse hecho conocer a la asamblea la orden del día para la siguiente sesión, salvo el caso a que se refiere el artículo 109.

XII. Firmar, en unión de los Secretarios, los nombramientos o remociones de los empleados que haya acordado la Cámara respectiva, conforme a la fracción III del artículo 77 constitucional.

XIII. Firmar los nombramientos o remociones que haga la Cámara de Diputados de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

XIV. Citar a sesiones extraordinarias, cuando ocurriere algo grave, ya por sí o por excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara.

XV. Declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la Cámara.

XVI. Excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquél en que se les turne un asunto y, si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado y si ni así presentare el dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra Comisión, y,

XVII. Obligar a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones, por los medios que juzgue más convenientes, en los casos en que se trate de asuntos de interés nacional.

El capítulo siguiente se ocupa de los secretarios y prosecretarios; es de advertir que éstos duran en su cargo un año, y no un mes, como el presidente y los vicepresidentes, siendo la razón de esta diferencia que las funciones de los secretarios presentan un carácter mayor de constancia y ameritan un estudio continuado de muchos expedientes.



Lo principal de este capítulo consiste en las obligaciones de los secretarios, y en su caso de los prosecretarios que se consignan en el artículo veinticinco, que a la letra dice:

Art. 25. Son obligaciones de los secretarios, y, en su caso de los prosecretarios:

I. Pasar lista a los diputados o senadores a fin de formar el registro de asistencia.

II. Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de aprobadas y consignarlas bajo su firma en el libro respectivo.

Las actas de cada sesión contendrán el nombre del individuo que las presida, la hora de apertura y clausura, las observaciones, correcciones y aprobación del acta anterior, una relación nominal de los diputados presentes y de los ausentes, con permiso o sin él, así como una relación sucinta, ordenada y clara de cuando se tratare y resolviere en las sesiones, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro y en contra y evitando toda calificación de los discursos o exposiciones y proyectos de la ley. Al margen de las actas se anotarán los asuntos de que traten

III. Firmar las leyes, acuerdos y demás disposiciones y documentos que expidan las Cámaras.

IV. Cuidar de que se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados y senadores los dictámenes de las Comisiones y las iniciativas que los motiven, debiendo remitirse, además, al Ejecutivo.

V. Cuidar de que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente al día siguiente de haber sido aprobadas.

VI. Presentar a su Cámara, el día 1o. de cada mes, y en la primera sesión de cada período, un estado que exprese el número y asunto de los expedientes que se hubieren pasado a las Comisiones, el de los que hayan sido despachados y el de aquellos que queden en poder de las Comisiones.

VII. Recoger las votaciones de los diputados o senadores.

VIII. Dar cuenta previo acuerdo del presidente de la cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescribe este Reglamento.

IX. Asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se les dieren y las resoluciones que sobre ellos se tomaren, expresando la fecha de cada uno y cuidando de que no se alteren ni enmienden las proposiciones o proyectos de ley, una vez entregados a la Secretaría.

X. Llevar un libro en que se asiente, por orden cronológico y a la letra, las leyes que expida el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados o la de senadores, debiendo ser autorizadas por el Presidente y un Secretario de la Cámara respectiva.

XI. Firmar, en unión del presidente, los nombramientos o las remociones de los empleados que hayan acordado las Cámaras respectivas, conforme a la fracción III del artículo 77 constitucional y los nombramientos o remociones que la misma haga de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

XII. Inspeccionar el trabajo que hace la Oficialía Mayor y oficinas de la Secretaría, y

XIII. Cuidar de la impresión y distribución del Diario de los Debates.

El capítulo siguiente se refiere a las sesiones; se distinguen las ordinarias o extraordinarias, públicas, secretas y permanentes. Se establece también que ninguna cámara puede suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

El artículo 28 se refiere a las sesiones ordinarias, que por regla general deben ser públicas, comenzar a las doce del día y durar hasta las cuatro de la tarde; sin embargo, por disposición del presidente de la cámara o por iniciativa de alguno de sus individuos, aprobado en los términos del reglamento, podrán ser prorrogadas. Serán extraordinarias las que se celebren fuera de los periodos constitucionales o en los días feriados dentro de ellos, y permanentes, las que, con ese carácter, por acuerdo expreso de los miembros de cada cámara, se celebren para tratar un asunto previamente determinado.

Las sesiones de los miércoles generalmente se dedicarán a tratar los asuntos particulares, aunque pueden también ocuparse de asuntos públicos urgentes, a juicio del presidente.

El artículo 30 establece el orden general de las sesiones en los términos que siguen:

En las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden siguiente:

I. Acta de la sesión anterior para su aprobación, si ocurriere discusión sobre alguno de los puntos del acta deberá informar la Secretaría y podrán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara.

II. Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores.

III. Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas, y de los individuos de la Cámara.

IV. Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión.

V. Memoriales de los particulares.

VI. Dictámenes señalados para discutirse, y

VII. Minutas de ley.

El artículo 31 se refiere a las sesiones secretas, las cuales tendrán por objeto despachar los asuntos económicos de la cámara u otros que exijan reserva; éstas se celebrarán generalmente los lunes de cada semana después de la sesión pública.

El artículo 33 establece los casos que deben tratarse en sesión secreta, y dice a la letra:

Art. 33: Se presentarán en sesión secreta:

I. Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

II. Los oficios que con la nota de “reservados” dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados.

III. Los asuntos puramente económicos de la Cámara.

IV. Los asuntos relativos a relaciones exteriores, y

V. En general todos los demás que el presidente considere que deben tratarse en reserva.

Y el artículo 34 se refiere a los casos de estricta reserva.

Los artículos 41 a 44 inclusive se refieren a las sesiones permanentes, que se caracterizan por no tratarse en ellas otro asunto que aquel para el cual se declaró la sesión permanente, y en la misma debe aprobarse el acta de ella. En el capítulo siguiente se refiere a la iniciativa de las leyes, y de él nos ocuparemos cuando tratemos de las disposiciones de la Constitución sobre este particular.

El capítulo que sigue se refiere a las comisiones, materia que es muy importante, porque sin esas comisiones, en general dictaminadoras, serían muy desordenadas las discusiones de las cámaras, y posiblemente sus miembros no estuvieran bien informados del asunto en discusión.

Por ese motivo, lo que se discute no son precisamente iniciativas de ley ni otros negocios, sino dictámenes de las comisiones respectivas.

Las comisiones que hayan de nombrarse se establecen en el artículo 66 del Reglamento, que dice a la letra:

Art. 66. Las Comisiones Permanentes serán: Aguas e Irrigación Nacionales; Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento Agrario; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Pública; Petróleo; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Ser-

vicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Vías Generales de Comunicación.

Naturalmente, cada cámara puede aumentar o disminuir el número de esas comisiones y subdividirlas según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios, como lo previene el artículo 70 del *Reglamento*, o puede nombrar comisiones especiales cuando lo exija la urgencia y calidad de los negocios, según lo dispone el artículo 71.

Entre esas comisiones, es interesante la denominada “Gran Comisión”, que se constituye en la forma que señala el artículo 72, y que tiene las funciones a que se refieren los artículos 73, 74 y 75 del *Reglamento*:

Art. 72. La Gran Comisión se compondrá, en la Cámara de Diputados de un individuo por cada Estado y cada territorio y otro por el Distrito Federal; y en la de senadores, de uno por cada Estado y, otro por el Distrito Federal, todos los cuales serán designados en la sesión siguiente a la de apertura del primer período de sesiones del primer año de cada Legislatura, de conformidad con las siguientes reglas:

I. Cada diputación nombrará de entre sus miembros, en escrutinio y a mayoría de votos, al que deba representarla en la Gran Comisión.

II. Cuando una diputación conste solamente de dos diputados, o cuando siendo más, sólo dos de los que deban componerla concurren a la sesión en que haya de nombrarse la Gran Comisión y no se haya presentado el designado por la mayoría, pertenecerá a la Gran Comisión aquel de los dos que designe la suerte.

III. Si un solo diputado constituye una diputación o uno solo de los que deban formarla ésta presenta al organizarse la Gran Comisión, él será quien represente en ella a su Estado, territorio o al Distrito Federal, respectivamente.

IV. En el senado, la elección de los veintinueve miembros de la Gran Comisión se hará por sorteo de entre los dos senadores de cada Estado y del Distrito Federal, que estuvieren presentes. Si al efectuarse esta elección no estuviere presente más de un senador por un Estado, aquél formará parte de la Gran Comisión y si no estuviere ninguno, el que primero sea recibido será miembro de ella, y

V. Si ninguno de los diputados o senadores que deben representar en la Gran Comisión a un Estado o territorio o al Distrito Federal estuviere presente al nombrarse aquella, el primero que sea recibido por su respectiva Cámara entrará desde luego a formar parte de dicha Gran Comisión, mientras la diputación hace la elección por mayoría.

Art. 73. Para poder funcionar, nombrará la Gran Comisión, de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un presidente y un secretario, que durarán en su cargo tanto como la misma Comisión, la que no podrá deliberar sino con la mayoría de los miembros que deban componerla.

Art. 74. Compete a la Gran Comisión proponer a su Cámara el personal de las Comisiones Permanentes y Especiales.

Art. 75. La Gran Comisión someterá a la consideración y resolución de su Cámara los nombramientos o remociones de los empleados de la misma y dictaminará sobre las licencias que soliciten, proponiendo a los substitutes, así como los nuevos empleados para cubrir las vacantes que ocurrieren.

El capítulo siguiente se ocupa de las discusiones, y sus disposiciones tienen por objeto ordenar la discusión, oyendo alternativamente a los oradores en pro y en contra; el tiempo y número de veces que puede hablar cada orador, y el caso en que puedan usar de la palabra los individuos de cada cámara que no estén inscritos en la lista de oradores. Esta materia no es propiamente de interés constitucional, y, por consiguiente, no copiamos ninguna de las disposiciones del Reglamento sobre el particular.

El capítulo relativo a la revisión de proyectos de ley será tratado cuando nos ocupemos de la parte relativa de la Constitución.

El capítulo que trata de las votaciones se refiere a la manera de tomarlas; las clasifica en tres clases: las nominales, las económicas y las que se efectúan por cédula; quedan prohibidas las votaciones por aclamación.

Tampoco tiene gran importancia constitucional lo relativo a las votaciones.

El capítulo relativo a la fórmula para la expedición de las leyes establece quiénes deben autorizar los acuerdos económicos y reproduce la fórmula establecida por la Constitución para hacer la promulgación de las leyes.

El capítulo relativo a la Comisión Permanente lo estudiaremos cuando nos ocupemos de las disposiciones constitucionales sobre este particular.

El apartado relativo al *Diario de los Debates* establece la obligación de crear ese órgano oficial de las cámaras, en el que deben publicarse las versiones taquigráficas de las discusiones en el orden en que se desarrollen, e insertarse todos los documentos a los que se dé lectura. Ésta es una forma de publicidad necesaria en todo régimen democrático, en que el pueblo debe estar enterado de las actividades del Poder Legislativo. Sin embargo, se establece que no se publicarán en el *Diario de los Debates* las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.

El capítulo siguiente se refiere al ceremonial y es muy interesante desde el punto de vista de la cortesía que debe existir en las relaciones entre las dos cámaras y los otros poderes federales, así como cuando se trate de algún funcionario representante diplomático o persona de relieve que se presente a la cámara.

El capítulo siguiente se refiere a la tesorería, y, por consiguiente, aun cuando es tema muy interesante, su estudio no es propiamente de la incumbencia del derecho constitucional.

El último apartado se refiere a las galerías, al público que puede asistir a las sesiones públicas.

Este derecho del pueblo es esencial en los regímenes democráticos, y por consiguiente, hay que establecer un local para el público en general, y por cortesía se establecen también lugares especiales para el cuerpo diplomático, ministros de la Suprema Corte de Justicia, gobernadores de los estados y demás funcionarios públicos.

Naturalmente, se previene también que los concurrentes a las cámaras deben presentarse sin armas, guardar respeto, silencio y compostura, y tienen prohibido tomar parte en los debates con demostraciones de cualquier clase. Sin embargo, de hecho, en la práctica se suelen oír preguntas, aplausos o silbidos.

El artículo 208 del *Reglamento* es quizá exagerado, porque establece que se prohíbe fumar en las cámaras y que las personas que infrinjan ese artículo serán expulsadas del edificio. Se comprende esta prohibición, a fin de no llenar de humo el salón, pero los infractores no deberán ser expulsados del edificio, sino sencillamente ser obligados a fumar en otra parte del mismo.

El artículo 209 da derecho al presidente de la cámara de expulsar de las cámaras a los perturbadores del orden y para mandarlos detener si la falta fuera grave o importare un delito; debe consignar a quien lo cometiera al juez competente. Esta parte del artículo es un error, porque la consignación no debería hacerse directamente al juez, sino al Ministerio Público.

El artículo 210 se refiere al caso de que los medios indicados por el presidente no basten para contener el desorden en las cámaras, o entre los miembros de las mismas.

El artículo 211 autoriza a los presidentes de las cámaras para ordenar, cuando lo consideren conveniente, que se sitúe guardia militar en los edificios de las mismas, la cual debe quedar sujeta exclusivamente a las órdenes del presidente respectivo.

Por último, con objeto de evitar desórdenes, el artículo 214 prohíbe a los diputados y senadores penetrar al salón de sesiones armados; el ciudadano presidente debe invitarlos a que acaten esas disposiciones. Desgraciadamente, en la práctica casi todos los diputados y senadores, poco respetuosos de sus reglamentos, llevan oculto algún revólver o pistola automática.

## LECCIÓN XXXVII

### INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LEYES

SUMARIO: 1. *Formación de leyes.* 2. *Derecho de iniciativa del presidente de la República.* 3. *Artículo 72, Proyecto de ley o decreto.* 4. *Veto presidencial.* 5. *Refutación al doctor Tena Ramírez acerca del veto.* 6. *Hipótesis: “el que puede lo más, puede lo menos”. Necesidad del artículo 72.*

La sección II del capítulo, título III, de la Constitución de 1917, se ocupa de la iniciativa y formación de las leyes; comprende los artículos 71 y 72, que concuerdan, salvo las modificaciones de las que adelante se hablará, con los artículos 65, 66, 67, 70 y 71 reformados de la Constitución de 1857.

El artículo 71 se refiere a la iniciativa de las leyes y engloba en un solo precepto las disposiciones consignadas en los artículos 65 y 66 de la Constitución anterior. El artículo dice:

Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la república.
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaran los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

En este precepto llaman la atención dos cosas: que no se conceda derecho de iniciativa a la Suprema Corte, que es uno de los poderes, ni a los ciudadanos en general, que tienen el derecho de petición en toda clase de asuntos, y, por otra parte, que se establezca una tramitación especial para las iniciativas presentadas por el presidente de la República y por las legislaturas de los estados.

Al tratar de esta materia, Tena Ramírez, en su obra tantas veces citada, estima que, aunque la Suprema Corte sería el órgano *más idóneo técnicamente, para formular un proyecto de ley*, no debe tener esa facultad, por considerarse

que debe haber completa separación entre la función de juez, que es intérprete de la ley, y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia al punto de vista del autor de la iniciativa, y añade: *¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?*

El argumento es aceptado en su parte final; pero el autor de estos apuntes estima que casi nunca estaría la Suprema Corte capacitada para formular proyectos de ley, porque, suponiendo que todos los ministros de ese alto tribunal sean, como deben serlo, muy competentes en derecho y, sobre todo, en derecho constitucional, esto no significaría que fueran omniscientes; y como muchas leyes requieren conocimientos científicos especiales en los que probablemente no estarían muy versados los ministros, resultaría que sus proyectos serían muy constitucionales, pero quizá no satisficieran necesidades prácticas ni resolvieran los problemas técnicos correspondientes.

En cuanto a los ciudadanos en general, éstos sí pueden presentar proyectos de ley, en uso del derecho de petición: lo que sucede es que antes de pasar esos proyectos a la comisión dictaminadora respectiva, la cámara debe resolver si se toma en consideración o no el proyecto de que se trate, y, en caso afirmativo, pasa a la comisión correspondiente, que, si lo acepta, lo hace suyo, y como tal se discute el dictamen correspondiente. Lo mismo sucede con las iniciativas que puede presentar algún diputado o senador aisladamente, pues el propósito que se persigue es no recargar a las cámaras con el estudio de proyectos que pueden ser inútiles o inconvenientes.

Una vez hecha la explicación que precede, fácilmente se comprende que al otorgarse el derecho de iniciativa al presidente de la República, que es quien está más enterado de la necesidad de expedir determinadas leyes y cuenta con los consejeros técnicos adecuados en cada caso, los proyectos presentados por aquel funcionario serán ordinariamente necesarios, y pueden y deben ser pasados desde luego a la comisión dictaminadora respectiva. En el mismo caso se encuentran las iniciativas que pueda presentar la legislatura de algún estado, pues es de suponerse fundamentalmente que, lo hace después de haber discutido ampliamente el asunto y después de haberse convencido de la necesidad y utilidad de la misma.

Por lo que hace a las iniciativas de los diputados y senadores como individuos, es necesario concederles ese derecho, ya que su misión es intervenir en la formación de las leyes. Sin embargo, como no es posible suponer en cada individuo un experto en la legislación, capaz de comprender todas las repercusiones que pueda tener una ley en las distintas actividades humanas, y como sería posible que por exceso de celo en el cumplimiento de su encargo, o por notoria audacia basada en la ignorancia, algún diputado o



senador podría presentar alguna iniciativa inútil o inconveniente; por ello, a fin de no quitar tiempo a la cámara respectiva, es preferible que antes de pasarse la iniciativa a la comisión dictaminadora correspondiente, la misma cámara decida si es de tomarse en consideración o no.

El artículo 72 de la Constitución vigente, concordante con el 71 de la Constitución de 1857, dispone:

Art. 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en

esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones, o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos; contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto pueden presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria o sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Este artículo fue reformado en su parte final, cuando se autorizó a la Comisión Permanente para convocar, sin cortapisa, a sesiones extraordinarias, pues antes solamente podía hacerlo en el caso del artículo 84, o sea, para nombrar presidente provisional.

La diferencia sustancial entre este artículo y su concordante de la Constitución de 1857 consiste en que, para vencer la resistencia opuesta por medio del veto del Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, la Constitución actual requiere las dos terceras partes del número total de votos, en tanto que la de 1857 solamente pedía la mayoría absoluta. Es decir, más de la mitad de los votos de los que estuvieran presentes. Así, pues, se trató de reforzar en la Constitución de 1917 el veto del Poder Ejecutivo.

Ese precepto ha sido censurado por Tena Ramírez en su valiosa obra tantas veces citada por nosotros, pues en la página 259 de la primera edición de su *Derecho constitucional mexicano* dice:

No sólo incurrieron el reformador de 74 y el Constituyente de 17 en la impropiedad de incluir en la Constitución la reglamentación que pertenece a los ordenamientos secundarios, sino que además adolecieron de obscuridad y desorden en la profusa tramitación que instituyeron...

No estamos de acuerdo con esas censuras, pues por lo que se refiere a que esa tramitación debió incluirse en ordenamientos secundarios, debemos decir que se trata de la formación de las leyes, y si éstas deben ser la expresión de la voluntad del pueblo, no es un ordenamiento secundario al que debe decir cómo se forma esa voluntad. Además, hemos advertido ya que nuestro sistema, más que de división de poderes, es de colaboración de poderes, que el Ejecutivo toma parte en la formación de la ley por medio del derecho de iniciativa y del derecho de veto, por lo cual hay que precisar el alcance de este último, y esa materia no puede ser objeto de un ordenamiento secundario, ya que constituye una parte directa y muy importante de nuestro sistema constitucional, y no podría ni debería ser tratado en una ley emanada del Congreso, porque naturalmente tendería a restringir el veto del Ejecutivo, que sólo constitucionalmente puede restringirse. Las relaciones fundamentales entre los poderes deben establecerse en la Constitución, y el veto es una de ellas.

En cuanto a que haya falta de método, creemos que tampoco se justifica la censura, porque las fracciones a), b) y c) estudian precisamente el ejercicio del derecho de veto; en tanto la d), el caso de que, aprobado un proyecto por una cámara la otra lo deseche totalmente, y después de una segunda discusión en ambas cámaras, el proyecto sea aprobado, previéndose también el caso de que sea reprobado. La fracción e) estudia el caso de que el proyecto aprobado por una de las cámaras sufra modificaciones en la otra, previendo los casos de que tales reformas sean definitivamente aceptadas o rechazadas.

Hasta aquí llega lo sustancial del precepto que estamos estudiando, y en ello no se encuentra desorden alguno, y para el caso de duda respecto a los proyectos de interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos, se hace la aclaración, en el inciso f), de que se observarán los mismos trámites, lo cual estima inútil el doctor Tena Ramírez. Pero si se toma en consideración que pudiera suceder que no todos los diputados o senadores fueran juristas, la aclaración es pertinente. Sería inútil si todos los diputados y senadores fueran abogados, pero en un régimen democrático debe preverse el caso de que no lo sean.

El inciso g) estudia el caso de que el proyecto sea desechado en la cámara de su origen, y no hay motivo para suprimirlo de la Constitución, que, al restringir los períodos de sesiones, debe buscar también la manera de evitar a las cámaras un trabajo inútil.

El inciso h) establece la regla general de que las iniciativas pueden comenzar a discutirse en cualquiera de las cámaras, aunque consigna algunas excepciones a esa regla. Ni una ni otras deben dejarse a una ley secundaria, porque se correría el riesgo de que ésta llegara a establecer procedimientos que de hecho hicieran a una de las cámaras superior a la otra y estableciera una especie de monopolio a favor de alguna de ellas, para comenzar la discusión, dando lugar así a que se dificultara o falseara el modo de formación de la voluntad nacional.

Precisamente, para evitar ese inconveniente, el inciso i) dispone que la discusión debe iniciarse preferentemente en la cámara a la que haya sido presentado el proyecto, pero que si transcurriera un mes sin que la comisión dictaminadora respectiva haya rendido su dictamen, el proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

Se ve, pues, que no hay desorden en el procedimiento que establece el artículo 72, sino que lo que sucede es que sigue un orden distinto del que le parece conveniente al doctor Tena Ramírez, y sería inútil discutir cuál de los dos órdenes es mejor, pues lógicamente basta que haya orden.

En cuanto al inciso j), que establece los casos en que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones de las cámaras, Tena Ramírez estima que es inútil, porque el veto solamente puede oponerse a las leyes o decretos, y que, por lo mismo, no había necesidad de prohibirlo para las resoluciones de una cámara aislada o de la Comisión Permanente, que no pueden expedir leyes o decretos. Esa argumentación estaría muy acertada si la Constitución hubiera sido expedida exclusivamente para juristas. Pero como se expidió para todo el pueblo, mientras más clara sea, será mejor, aunque a veces parezca redundante.

Para aclarar estas ideas, vamos a proponer un ejemplo. Supongamos que no existe el inciso que estamos estudiando, sino simplemente la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones a las leyes o decretos, es decir, de vetarlos. En esas condiciones, la Cámara de Diputados declara que hay lugar a preceder contra un secretario de Estado, por algún delito oficial, por lo que el presidente de la República trata de salvar a su colaborador y hace valer este argumento: “el que puede lo más, puede lo menos; yo puedo lo más, que es hacer observaciones a una ley o decreto aprobada por ambas cámaras, luego puedo lo menos que es hacer observaciones a la resolución de una sola de ellas”. El argumento sería notoriamente sofisticado, pero dados los compromisos que ordinariamente existen entre los políticos, no faltarían diputados y senadores que sostuvieran la validez de ese argumento. Para evitarlo, se estimó conveniente, aunque pareciera redundante, el establecer el precepto que se consigna en el inciso j) del artículo 72 de la Constitución.

## LECCIÓN XXXVIII

### FACULTADES DEL CONGRESO

SUMARIO: 1. *Introducción a las facultades del sistema bicameral.* 2. *Artículo 72 de la Constitución de 1857.* 3. *Reforma del 13 de noviembre de 1874 al artículo 72.* 4. *Revisión a los artículos 73, 74, 75, 76 y 77 del Proyecto del Primer Jefe.* 5. *Transcripción del dictamen de la Segunda Comisión acerca de los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93.* 6. *Dentro del dictamen: las diferencias entre las Constituciones de 1917 y 1857 en tanto las facultades de las cámaras.* 7. *Dentro del dictamen: diversos sistemas para la sustitución presidencial.* 8. *Dentro del dictamen: acerca de la sustitución presidencial por designio del Congreso.* 9. *Dentro del dictamen: dos tesis para el designio de la sustitución presidencial por parte del Congreso.* 10. *Dentro del dictamen: modificaciones que introduce la Segunda Comisión.* 11. *Dentro del dictamen: párrafo tercero: de las facultades del Congreso.* 12. *Dentro del dictamen: párrafo cuarto: de la Comisión Permanente.* 13. *Artículos 73, 74, 75, 76 y 77, versión finalizada.* 14. *Posteriores reformas al artículo 73 en varias de sus fracciones.* 15. *Clasificación de las facultades del Congreso.*

Antes de ocuparnos de las facultades del Congreso, debemos llamar la atención sobre la circunstancia de que ya hemos considerado los asuntos que se deben tratar en el periodo ordinario de sesiones. Estos asuntos siempre deben ser tratados por el Congreso y, por consiguiente, más que facultades son obligaciones. Pero existen en cambio otras atribuciones del Congreso que solamente se ejercen cuando la ocasión se presenta. Éstas son las que se llaman propiamente “facultades”.

Debemos tener presente, además, que es aceptado por nuestra Constitución el sistema bicameralista, y que uno de los objetos del mismo es evitar la precipitación en la labor legislativa y hacer que se estudien debidamente y revisen las leyes y decretos; la forma natural y ordinaria como debe trabajar el Congreso es desarrollando separadamente sus labores las dos cámaras. En otros términos, hemos visto ya que las iniciativas de ley pueden presentarse indistintamente a cualquiera de las dos cámaras para que se discutan

en una de ellas y después de aprobadas por esa cámara se remitan a la otra para su discusión de la manera que hemos explicado en la lección anterior. Es decir, las dos cámaras conocen sucesivamente del mismo asunto, siendo indiferente que principie por una u otra cámara, salvo las excepciones que hemos mencionado ya al ocuparnos de la iniciativa y formación de las leyes. Sin embargo, hay casos especialmente previstos en la Constitución en que las cámaras se reúnen y trabajan conjuntamente.

Esto se refiere, por una parte, cuando han de escuchar el informe presidencial al que antes nos referimos, y por otra, en los casos que después estudiaremos, en que el Congreso tiene facultad para designar al presidente de la República.

Finalmente, hay facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, cosa perfectamente explicable, supuesto que ya hemos visto cuando menos en teoría, y a reserva de llegar a una conclusión definitiva sobre el particular. La Cámara de Diputados representa a todo el pueblo mexicano, y la de Senadores, a las entidades políticas, que son los 29 estados de la Federación, y además, por excepción en nuestro sistema, el Distrito Federal.

Una vez hechas las explicaciones que preceden, vamos a ocuparnos de las facultades del Congreso cuando funcionan las dos cámaras sucesivamente y siguiendo el sistema que nos hemos trazado, expresemos: cuál fue el texto primitivo de la Constitución de 1857; qué reformas se le hicieron durante su vigencia; cuáles son las facultades del Congreso, según el Proyecto presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente de Querétaro; de qué manera quedó el texto original de la Constitución de 1917, y qué reformas se le han hecho hasta nuestros días.

El artículo original de la Constitución de 1857 decía textualmente:

Art. 72. El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados o territorios a la Unión Federal, incorporándolos a la nación. II. Para erigir los territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política. III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados. IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados terminando las diferencias entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso. V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente

las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir por medio de bases generales, que en el comercio de Estado o Estados, se establezcan restricciones onerosas. X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil. XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo, de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional. XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo. XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra. XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la república. XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república. XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio. XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. XX. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuerza de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria. XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía. XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos. XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas. XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos. XXV. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación. XXVI. Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la Patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora. XXVII. Para prorrogar por treinta días útiles el primer período de sus sesiones ordinarias. XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir

las faltas y omisiones de los presentes. XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley. XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. (Varias de las fracciones de este artículo están reformadas, adicionadas o derogadas por las leyes de 13 de noviembre de 1874, 2 de junio de 1882, 14 de diciembre de 1883 y 6 de mayo de 1904, leyes que pueden consultarse al final de esta Primera Parte).

Varias de las fracciones de este artículo fueron reformadas, adicionadas y derogadas por la ley del 13 de noviembre de 1874, 2 de junio de 1882, 14 de diciembre de 1883 y 6 de mayo de 1904.

La reforma del 13 de noviembre de 1874, que adoptó el sistema bicameralista, tuvo naturalmente que reformar todas las facultades concedidas originariamente al Congreso unicameralista, dividiendo esas facultades entre las que corresponden a ambas cámaras sucesivamente, las exclusivas de la Cámara de Diputados y las exclusivas de la Cámara de Senadores, así como las que cada Cámara pueda ejercer sin intervención de la otra.

En estas circunstancias, el artículo quedó redactado como sigue:

Art. 72. El Congreso tiene facultad: III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto: 1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estado cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos. 2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política. 3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trata, sobre la conveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación relativa. 4o. Que igualmente se oiga el Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido. 5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras. 6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su conocimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate. 7o. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por los dos tercios de las Legislaturas de los demás Estados.

A. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados: I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la Ley le señale, respecto al



nombramiento de Presidente Constitucional de la República, magistrados de la Suprema Corte y senadores por el Distrito Federal. II. Calificar y decidir sobre las renunciaciones que hagan el presidente de la república o los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Igual atribución le compete tratándose de licencias solicitadas por el primero. III. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor. IV. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma. V. Erigirse en jurado de acusación para los altos funcionarios de que trata el art. 103 de la Constitución. VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.

B. Son facultades exclusivas del senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras. II. Ratificar los nombramientos que el presidente de la república haga de ministros, agentes, diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga. III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la república. IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria. V. Declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales, Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del senado, y en sus recesos, con la de la comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la república y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior. VII. Erigirse en jurado de sentencia, conforme al art. 105 de la Constitución.

Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

La Ley del 2 de junio de 1892 reformó las fracciones XVI y XXVI del artículo de que se trata. La del 14 de diciembre de 1983 amplió las facultades del Congreso de la Unión y lo autorizó para expedir códigos de minería y de comercio obligatorios en toda la República; se encuentran en este último las instituciones bancarias, y la del 6 de mayo de 1904 derogó las fracciones XXXI y XXXII, reformando los artículos 72, en lo que se refiere a facultades exclusivas de la cámara, [así como] el 74, el 78 y también otros relativos al Poder Ejecutivo, por lo cual más tarde nos ocuparemos de ellos.

Por lo que se refiere al Proyecto presentado por Carranza, en esta materia estaba concebido en los siguientes términos:

Art. 73. El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos estados o territorios a la Unión Federal. II. Para erigir los territorios en estados, cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política. III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesarios al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos. 2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política. 3o. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligado a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remite la comunicación relativa. 4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido. 5o. Que sea votada la erección del nuevo estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras. 6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate. 7o. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por los dos tercios de las legislaturas de los demás Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso. V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrá la existencia territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los

gastos comunes. 2a. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley. 3a. El gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los territorios, estará a cargo de un gobernador que dependerá directamente del presidente de la república. El Gobernador del Distrito Federal, acordará con el presidente de la república y el de cada territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la república. 4a. Los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal y los de los territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte, y tendrán, los primeros, el mismo fuero que estos. Las faltas temporales y absolutas de los magistrados se substituirán por nombramientos del Congreso de la Unión, y, en sus recesos, por nombramientos provisionales de la comisión permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran. 5a. El ministerio público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un procurador general que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiente dicho funcionario directamente del presidente de la república, el que lo nombrará o removerá libremente.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de estado o estado se establezcan restricciones. X. Para legislar en toda la república sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo. XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar y disminuir sus dotaciones. XII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. XIII. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra. XIV. Para levantar y sostener el ejército y armada de la Unión y para reglamentar su organización [y su] servicio. XV. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república. XVII. Para dictar leyes sobre vías ge-

nerales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas. XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas. XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos. XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano. XXI. Para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación. XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes. XXIV. Para expedir la ley orgánica de la contaduría mayor. XXV. Para constituirse en colegio electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios. XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de los magistrados u jueces del Distrito Federal y territorios, y nombrar los substitutes de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas. XXVII. Para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la república, entre tantos dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la república. XXVIII. Para constituirse en colegio electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al presidente de la república en caso de falta absoluta de éste, así como para designar un presidente interino cuando la falta del presente constitucional fuere temporal o no se presentare a hacerse cargo de su puesto, o la elección no estuviere hecha el primero de diciembre en que debe tomar posesión de dicho cargo. XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la república. XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el poder ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas. XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades, antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

Art. 74. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados: I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de presidente de la república. II. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor. III. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma. IV. Aprobar

el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél. V. Tomar conocimiento de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación entre la cámara de senadores y erigirse en gran jurado para declarar, si ha o no lugar, a proceder contra algunos de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional cuando sean acusados por delitos del orden común. VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Art. 75. La cámara de diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que estuviere establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omitiere fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiese tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Art. 76. Son facultades exclusivas del senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras. II. Ratificar los nombramientos que el presidente de la república haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional en los términos que la ley disponga. III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la república. IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria. V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal, con aprobación del senado, y en sus recesos con la de la comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. VI. Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución. VII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Art. 77. Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Este proyecto sufrió algunas modificaciones en el Congreso Constituyente de Querétaro; es de advertir que por dictámenes separados, para di-

versas fracciones del artículo 72, y ahora, por ejemplo, el primer dictamen se refería a las primeras cinco fracciones de ese artículo, y se discutió en la sesión del 8 de enero de 1917, pero con posterioridad la Segunda Comisión de Constitución presentó un dictamen interesante, que se refería en general a los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72 y 73, fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93, y como ese dictamen es interesante, nos ocuparemos de transcribirlo, ya que explica las diferencias entre el sistema adoptado y el de la Constitución de 1857, así como las modificaciones que la Comisión propuso al Proyecto presentado por la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista.

Ese dictamen dice como sigue:

Ciudadanos diputados: El presente dictamen contiene los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93. Todos ellos son referencias a la colaboración que debe tener el poder Ejecutivo, en las funciones del Legislativo, esto es, a la relación entre ambos poderes. Aunque la Comisión ha presentado dictámenes especiales sobre gran parte de estos artículos, se permite exponer en el presente las miras de conjunto que fundamentan el sistema que se adopta, en la inteligencia de que se refiere a aquellos dictámenes especiales, para ciertas observaciones de detalle, que pueden pasar inadvertidos en éste. Para poder darse cuenta exacta de la influencia que puede tener la intervención del Ejecutivo en el funcionamiento de las cámaras, en el funcionamiento del Congreso, debe examinar en seguida las atribuciones de éstas. Estas consisten principalmente, en la revisión de la cuenta y en el examen del presupuesto, así como en el estudio de los demás asuntos que les encomienda la ley. Para cumplir con esto, el Congreso según el proyecto, debe reunirse el primero de septiembre de cada año, y permanecer reunido cuando más hasta el 31 de diciembre del mismo año, pudiendo cerrar sus sesiones antes de esta fecha, siempre que haya acuerdo entre una cámara y el Poder Ejecutivo. (artículo 66). Puede tener sesiones extraordinarias cada vez que con ese objeto lo convoque el Poder Ejecutivo (artículo 67) y se previene que las cámaras que lo constituyan residirán en un mismo lugar (artículo 68) y que recibirán un informe del presidente de la república cada vez que tenga lugar la apertura de sus sesiones (artículo 69). El artículo 72 determina los trámites que debe sufrir un proyecto de ley o decreto para que llegue a promulgarse como tal.

El artículo 73, que inicia el párrafo tercero, que se refiere a la facultad del Congreso (que es propia y exclusivamente facultad y no obligación, como se indica en una iniciativa mandada a esta comisión), contiene las disposiciones especiales que en el proyecto se ha creído útil hacer constar de una manera expresa, siguiendo la opinión de nuestra Constitución de 1857.

El artículo 75 complementa las disposiciones sobre presupuestos, y los artículos 74 y 76 determinan las facultades exclusivas de las cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente.

El artículo 77 se refiere a lo que cada cámara puede hacer, independientemente de la otra, y los 78 y 79 reglamentan el papel de la Comisión Permanente.

### *Diferencias entre este sistema y el de la Constitución de 1857*

Lo anterior constituye un sistema completo, que contiene algunas innovaciones respecto del relativo de la Constitución. Diferencias que esta comisión pasa a explicar, mostrando sucintamente la razón de ser de ellas y el juicio que sobre las mismas se ha formado. El Congreso, en el sistema anterior, tenía dos periodos de sesiones ordinarias, que conjuntas duraban cinco meses, más la facultad de prorrogar cada uno de sus periodos por treinta y por quince días, respectivamente; más la facultad de convocar a sesiones extraordinarias cada vez que lo tenía por conveniente, lo que, en suma, le daba el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar, aun careciendo de algún objeto, por la necesidad de ocupar sus actividades. Los inconvenientes de este sistema han sido puestos de manifiesto en nuestra experiencia constitucional, y a ellos se ha referido esta comisión en sus dictámenes sobre los artículos 66 y 67 que los CC. diputados deben tener a la vista. En la confección de las leyes siempre se ha dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica, pero siempre encaminada a dar a uno de los más altos representantes de la nación un papel muy importante en asuntos tan interesantes como es el de la materia legislativa, pues siempre está en aptitud de conocer intereses vitales que tiene la imprescindible necesidad de vigilar y considerar otros puntos de vista que pueden haber pasado desapercibidos a las cámaras legisladoras.

En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Legislativo, tan restringida que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran vicio en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto.

Lo anterior lo corrige el inciso C del artículo 72 del proyecto, en el que las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto provocan una segunda discusión en ambas cámaras, y requiere una nueva

aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada cámara para que deba promulgarse por el Ejecutivo sin excusa. La comisión se refiere para más detalles al dictamen especial que ha dado sobre el inciso C del artículo 72. En cuanto a la facultad del Congreso y objeto de sus trabajos, contenida en los artículos 65 y 73 del proyecto de reformas, también hay alguna diferencia que pasamos a explicar: la revisión de la cuenta pública del año anterior, que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso general, según las fracciones I del artículo 65 y XXX del artículo 73. Y se nota que, aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 1857, deja tal cosa o facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. En este punto que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país como una facultad muy peligrosa de la que puede hacer mal uso la Cámara de Diputados, el proyecto de Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en el que se previene que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar un presupuesto de egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el golpe de Estado.

El artículo 73, que reglamenta las facultades del Congreso, contiene algunas novedades respecto al artículo 72 de la Constitución. La fracción VI le permite legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, según las bases que se proponen en los cinco incisos de esa fracción. La comisión ha presentado dictamen especial para explicar por qué acepta esta innovación, y se permite rogar a los representantes tenerlo a la vista para formar su criterio.

Las fracciones VII, XXIV y XXXI han sido especialmente consideradas por la comisión, debido a que se presentaron diversas iniciativas a la consideración nuestra, y las que se encuentran en el dictamen especial, que comprende desde la fracción I hasta la XXXI, con excepción de la X y la de las XXV a XXX, inclusive, que también son motivo de un estudio especial.

El dictamen de la fracción X está igualmente presentado y sólo quedan, para referirnos especialmente, las últimas mencionadas. Las fracciones XXV, XXVI, XXVIII y XXIX se refieren a la facultad que esta ley concede al Congreso para erigirse en colegio electoral y nombrar magistrados de la Suprema Corte de Justicia, jueces del Distrito Federal o territorios y presidente de la República en caso de falta absoluta de éste, así como para aceptar las renunciaciones de dichos funcionarios. Este sistema es completado por el



artículo 96 del proyecto, en el que se establecen los procedimientos requeridos para designar magistrados a la Suprema Corte. Habiendo sido ampliamente discutido en todos los países el sistema de elección de los magistrados a la Suprema Corte de Justicia, puede decirse que ya son conocidas las ventajas que propone cada sistema, así como la tendencia común de todos ellos, que consiste en procurar la absoluta independencia del Poder Judicial y la pureza en sus procedimientos. La comisión lo acepta como uno de los mejores; así se permite proponerlo a la asamblea: el que el Congreso de la Unión nombre a dichos magistrados y designe igualmente a los jueces del Distrito Federal y territorios, supuesto que son los poderes federales los que deben legislar en esto último, y parece no haber inconveniente en que el nombramiento de los jueces lo haga el Congreso. En cuanto al problema de sustitución presidencial, en el caso de que falte el presidente electo, o que por su renuncia, muerte, o incapacidad quede vacante la primera magistratura, se han ensayado diversos sistemas, que han sido los siguientes:

I. El vicepresidente, que consiste en elegir: al mismo tiempo que el presidente, un vicepresidente que lo sustituya. El vicepresidente en México ha sido el ave negra de nuestras instituciones políticas, y una dolorosa experiencia no acredita que nuestros vicepresidentes, salvo acaso la única excepción de don Valentín Gómez Farías, han sido otro peligro para la estabilidad de las instituciones, o individuos privados de prestigio político y de miras personales propias que han tenido por objeto sostener una política dada, de un grupo dado (Don Ramón Corral).

Suprimir al vicepresidente en México es quitar un peligro y un amago para la paz de la república.

II. El sistema de los Secretarios de Estado, que establece una gradación constitucional de estos mismos para que sustituyan al presidente en sus faltas. Esto contiene el vicio de que en caso de ocupar la Presidencia un ministro, el más alto puesto en la república no será el resultado de la elección popular, lo cual contraría el régimen democrático; y

III. Se ha experimentado también el de que el presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupe la primera magistratura cuando falte el titular de ella. Se ha repetido que esto tiene el inconveniente de dar a la Corte un papel político que puede malearla, y que debe quedar fuera de las actividades serenas e imparciales para impartir justicia.

La sustitución presidencial por la persona que designe el Congreso de la Unión, erigido en colegio electoral, participa en cierto modo del voto popular, puesto que el Congreso es resultado de la elección del pueblo, y no tiene ninguno de los inconvenientes señalados en los tres sistemas anteriores, siendo una elección directa en segundo grado. Por esas razones, la comisión

lo acepta y lo propone a la aprobación del Congreso, notando además, en cuanto a la fracción XXIX, que es propio del Congreso aceptar la renuncia del presidente. La fracción XXVII es también una novedad en el artículo 73 y tiene por objeto fomentar la cultura superior en toda la República. La comisión se ha permitido añadirle, advirtiendo que la facultad a que se refiere dicha fracción no es exclusiva de la Federación. El artículo 76 contiene las facultades exclusivas del Senado. Se nota en el proyecto la diferencia respecto a la Constitución de 1857, en que se priva al Senado de la facultad de conocer de las diferencias que surjan entre los poderes locales de un estado para darla a la Corte Suprema de Justicia en el artículo 104.

Este punto ha sido objeto de largas discusiones en el seno de la comisión, y puede decirse que ésta no ha llegado a un mismo resultado categórico, puesto que estando [ya] actualmente constituida sólo de cuatro miembros, no ha sido posible obtener mayoría en determinado sentido.

Para que la cámara tenga en cuenta los dos puntos de vista que se han sostenido, además del voto particular que se le presentará sobre este punto, es bueno que conozca las razones alegadas por uno y otro. Un primer punto de vista consiste en sostener el proyecto tal como se encuentra, afirmando la conveniencia de que sea la Corte la que conozca los conflictos de poderes en un estado, y para esto es necesario hacer notar el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes y, además, el deseo de que sea el Poder Judicial el único que resuelva esta clase de conflictos.

El otro punto de vista consiste en dejar al Senado la facultad de resolver aquellas diferencias, sosteniendo que al ser un conflicto entre poderes locales de un estado de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza la corte no puede tomar en cuenta para sus decisiones, y debe ser dictada después de un juicio en toda forma, lo cual es más dilatado, y no debe tener en cuenta consideraciones políticas, que muchas veces son extralegales. Además, los sostenedores de esta última tesis han creído que sería muy peligroso para el prestigio y la pureza de la Corte hacerla conocer de cuestiones políticas que llevan en sí mismas el apasionamiento de los partidos y los demás efectos disolventes de toda cuestión política.

El señor Paulino Machorro y el doctor Arturo Méndez están por la competencia de la Corte. Los señores Heriberto Jara e Hilario Medina se inclinan a darle al Senado competencia para conocer de este caso. En vista de estas dos tesis, la Cámara resolverá, en definitiva.

### *Modificaciones que introduce la comisión*

En la anterior exposición están explicadas algunas modificaciones que propone la comisión. Para facilitar la formación del criterio de la Cámara, se exponen en un solo cuerpo los artículos del proyecto modificado: la fracción I del artículo 65 sobre la cual se ha dado un dictamen especial. La fracción X, en que se fundan las modificaciones que propone la comisión. La fracción XXV, en donde se comprenden, para ser más preciso el concepto, las palabras “en los términos que disponga esta Constitución”. La fracción XXVII, que, como ya se ha dicho, tiene por objeto reservar la libertad de los estados para el fomento de la cultura superior. La fracción XV del artículo 74, en donde en lugar de la palabra “iniciar” que en la práctica dio lugar a malas interpretaciones, pues se llegó a exponer que era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley sobre presupuestos se pone a discutir primero”. La fracción V del artículo 76, que tiene por objeto poner más requisitos a la peligrosa facultad del Senado, declarar que han desaparecido los poderes de un estado, y del Ejecutivo para nombrarle gobernador, y en la que se deja la puerta abierta a la resolución que al problema de las Constituciones locales, ahora que se reformen a consecuencia de la nueva Constitución. Finalmente, se agrega a las facultades exclusivas del Senado la de resolver los conflictos que surjan entre los poderes locales de un estado.

En virtud de la exposición anterior, la comisión se permite proponer a la aprobación de la honorable asamblea los artículos siguientes:

Art. 65. El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocuparán de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la cámara de diputados dentro de los primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter; en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios, por acuerdo escrito del presidente de la república.

II. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos.

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten y resolver los demás asuntos que le corresponden, conforme a esta Constitución.

Art. 66. El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no po-

drá prorrogarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la república.

Art. 67. El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el presidente de la república le convoque para ese objeto; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

El Ejecutivo puede convocar a una sola cámara a sesiones extraordinarias, cuando se trate de asunto exclusivo de ella.

Art. 68. Ambas cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convenga en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

Art. 69. A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la república y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país, y en el segundo, para exponer al Congreso a la cámara de que se trate las razones o causas que hicieron necesaria su convocatoria y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra cámara. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el poder Ejecutivo; todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido.

C. El Proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por esta y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos pasará otra vez a la cámara revisora. Si por esto fuere sancionado por la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o Decreto fuere desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones

que aquella le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara Revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones o reformas por la cámara revisora fueren desechadas por mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta; y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharan en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; más si la cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen, y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. II. La formación de las leyes y los decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados.

I. Cuando se presentare en una cámara una iniciativa de ley o decreto, preferentemente se discutirá primero en ésta, a menos que hubiese transcurrido un mes desde que se pasó a la comisión dictaminadora, sin que haya presentado dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto pueda presentarse y discutirse en la otra cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la cámara de diputados declara que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

Párrafo tercero: de las facultades del Congreso.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos estados o territorios a la unión federal; II. Para erigir los territorios en estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política; III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto.

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación relativa.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección el nuevo estado pro dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, en la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras de las legislaturas de los demás estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso. V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación. VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

3a. El gobierno del Distrito Federal, y el de cada uno de los territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del presidente de la república. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la república y el de cada territorio por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio y

los comisionados a cuyo cargo está la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la república.

4a. Los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal y los de los territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte y tendrán los primeros, el mismo fuero que estos.

Las faltas temporales o absolutas de los magistrados se sustituirán por nombramientos del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la comisión permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México y del número de agentes que determine la ley, dependiente dicho funcionario directamente del presidente de la república, el que lo nombrará y removerá libremente.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones. X. Para legislar en toda la república sobre minería, comercio, instituciones de crédito y sobre la marina nacional; procurando su buena organización, fomento y ensanche y fijar las bases de la legislación del trabajo. XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar y disminuir sus dotaciones. XII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. XIII. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra. XIV. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión y para reglamentar su organización y servicio. XV. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman el nombramiento respectivo de jefes y oficiales; y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república. XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas. XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener, terminar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pena y medidas. XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos

y el precio de estos. XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos. XXI. Para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación. XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas y omisiones de los presentes. XXIV. Para expedir la ley orgánica de la contaduría mayor. XXV. Para constituirse en colegio electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios, en los términos que disponga esta Constitución. XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios, y nombrarlos sustitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas. XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la república, entre tantos dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que estas facultades sean exclusivas de la federación.

Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la república. XXVIII. Para constituirse con colegio electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al presidente de la república en caso de falta absoluta de este, así como para designar un presidente interino cuando la falta del Presidente Constitucional fuere temporal, o no se presentare a hacerse cargo de su puesto o la elección no estuviere hecha el 1o. de diciembre, en que debe tomar posesión de dicho cargo. XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la república. XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo debiendo comprender dicho examen no solo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas. XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados: I. Eri- girse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de presidente de la república. II. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor. III. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma. IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos “y discutir primero” las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel. V. Tomar conocimiento de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación



ante la cámara de senadores y erigirse en gran jurado para declarar, si ha o no, lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común. VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 75. La cámara de diputados al aprobar el presupuesto de egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que estuviere establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omitiere fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras. II. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes supremos del ejército y armada nacional, en los términos que la ley dispone. III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes, en las aguas de la república. IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria. V. Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo. El nombramiento de gobernador se hará por el senado a propuesta en torno del Ejecutivo y aprobado por dos tercios de los miembros presentes, y en sus recesos de la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los estados no prevean el caso. VI. Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución. VII. Los demás que la misma Constitución le atribuya; y VIII. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el senado dictará su resolución sujetándose a la Constitucional General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Artículo 77. Cada una de las cámaras puede sin intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de comisiones de su seno. IV. Expedir convocatorias para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

#### PÁRRAFO CUARTO: DE LA COMISIÓN PERMANENTE

Artículo 78. Durante el receso del Congreso habrá una comisión permanente, compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrándose por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Artículo 79. La comisión permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV. II. Recibir, en su caso la protesta al presidente de la república a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los magistrados del Distrito Federal y a los de los territorios, si estos se encontraren en la ciudad de México. III. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose.

Artículo 93. Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 11 de enero de 1917. Paulino Machorro Narváez; Heriberto Jara; Arturo Méndez; Agustín Garza González; Hilario Medina.

Una vez discutido el dictamen que precede en los artículos 73 y 77 inclusive, de la Constitución, quedaron en los términos siguientes:

Art. 73. El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados o territorios a la Unión Federal. II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política. III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto.

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trata.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso. V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes.

2a. Cada Municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

3a. El gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del presidente de la república. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la república y los de los Territorios por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la república.

4a. Los magistrados y los jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso. En las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se sustituirán estos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la comisión permanente. La Ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidades de funcionarios. A partir del año de 1923 los magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la república quien lo nombrará y removerá libremente.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. X. Para legislar en toda la república sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito y para establecer al Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de esta Constitución. XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. XIII. Para reglamentar el modo como deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra. XIV. Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio. XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la república, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemia de carácter grave, o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la república.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo, la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera, y

adoptar un sistema general de pesas y medidas. XIX. Para fijar las reglas que debe ajustarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos. XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicano. XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezcan a los Tribunales de la Federación. XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes. XXIV. Para expedir la ley orgánica de la contaduría mayor. XXV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios. XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados y Jueces del Distrito Federal y territorios y nombrar los sustitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas. XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la república, entre tanto, dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la república. XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al presidente de la república, ya sea con carácter de sustituto o de provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución. XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la república. XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas. XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias al objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados: I. Eri- girse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la Ley le señale respecto a la elección de presidente de la república. II. Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la conta- duría mayor. III. Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina. IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribu- ciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel. V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla la Consti- tución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la cámara de senadores y erigirse en gran jurado para declarar, si ha o no lugar, a proceder

contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común. VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 75. La cámara de diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que, por cualquier circunstancia, se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la república con las potencias extranjeras. II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga. III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de las tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas. IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la república pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria. V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales, del mismo Estado.

El nombramiento de gobernador se hará por el senado a propuesta en terna del presidente de la república con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.

Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso. VI. Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designan esta Constitución. VII. Las demás que la misma Constitución le atribuya; y VIII. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Art. 77. Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse con la cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría

y hacer el reglamento interior de la misma. IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Esas facultades del Congreso en general han sufrido con posterioridad algunas reformas, y, desde luego, la fracción VI, por reformas publicadas en el *Diario Oficial* del 20 de agosto de 1918 estableció una primera reforma; pero más tarde, el 18 de diciembre de 1934, volvió a ser reformada. En seguida, hubo una nueva reforma el 14 de diciembre de 1940, otra el 21 de septiembre de 1944 y, por último, otra el 19 de febrero de 1951; dicha reforma quedó como sigue:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1a. 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 respectiva.

2a. El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la república, quien los nombrará y removerá libremente.

Los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada municipalidad de los territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a. Los gobernadores de los territorios acordarán con el presidente de la república, por el conducto que determine la ley.

4a. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y de los territorios, serán hechos por el presidente de la república, y sometidos a la aprobación de la cámara de diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos.

Sin la aprobación de la cámara no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el presidente de la república. En el caso de que la cámara de diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la república hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego, como provisional y que será sometido a la aprobación de la cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, la cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones, con el carácter de definitivo. Si la cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el

magistrado provisional y el presidente de la república someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses de los magistrados, serán estos sustituidos mediante nombramiento que el presidente de la república someterá a la aprobación de la cámara de diputados, y en sus recesos, a la de la comisión permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores. En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la sustitución. Si faltare un magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el presidente de la república someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la cámara de diputados. Si la cámara no estuviere en sesiones, la comisión permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquella y da la aprobación definitiva.

Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal y en los territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán sustituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine. La remuneración que los magistrados y jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base durarán en sus cargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la república, quien lo nombrará y removerá libremente...

La fracción VIII también sufrió una reforma el 30 de diciembre de 1946, consistente en adiccionarla con la siguiente prevención:

Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras, que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en los términos del artículo 29.

Esta reforma indiscutiblemente está inspirada en muy buenos propósitos, pero quizá en la práctica llegaría a impedir la ejecución de trabajos muy convenientes.



La fracción II sufrió también una reforma el 24 de octubre de 1942, para quedar en estos términos: “IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones”.

Parece, pues, que la reforma consistió en haber suprimido la facultad de expedir aranceles para el comercio exterior, supresión que no le viene a quitar esa facultad al Congreso, ya que se establece una facultad semejante en la fracción XXIX del mismo artículo.

La fracción X fue también reformada el 6 de septiembre de 1929; posteriormente el 27 de abril de 1933; luego, el 18 de enero de 1934; en seguida, el 19 de enero de 1935; después, el 14 de diciembre de 1940; más tarde, el 24 de octubre de 1942; nuevamente, el 18 de noviembre del mismo año de 1942, y, finalmente, el 20 de diciembre de 1947. Todas estas reformas han ampliado la facultad legislativa del Congreso de la Unión a materias que antes pertenecían a los estados.

Esta ampliación ha sido considerada por muchos como una tendencia hacia la sustitución de nuestro gobierno federal por un gobierno central y como una conculcación de las facultades que corresponden teóricamente a los estados. Pero esta censura es equivocada, pues ya hemos visto en otra de estas lecciones que lo que caracteriza al sistema federal no es propiamente la mayor o menor libertad de acción de los estados miembros, sino simplemente su concurrencia como entidades a la formación de la voluntad general y su autonomía constitucional, habiéndose referido sobre este particular a uno de los autores más discutidos sobre la materia.

Sea de ello lo que fuere, la fracción ha quedado concebida en estos términos:

X. Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, Minería, Industria Cinematográfica, Comercio, Juegos con apuestas y Sorteos, Instituciones de Crédito y Energía de la Constitución y para expedir las Leyes de Trabajo Reglamentaria del Artículo 123 de la propia Constitución Eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28.

La fracción XIV también fue reformada el 10 de febrero de 1944, para incluir entre las instituciones armadas de la Unión a la fuerza aérea nacional, que no existía cuando se expidió la Constitución original, por lo que la fracción relativa quedó en estos términos: “XIV. Para levantar y sostener a las Instituciones Armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales y para reglamentar su organización y servicio”.

La fracción XVI fue reformada en su inciso 4o., y la 24 fue adicionada por reforma de 18 de enero de 1934; la 25 fue reformada el 8 de julio de

1921 y el 13 de diciembre de 1934; la 26 sufrió también una reforma el 29 de abril de 1933; la 29 fue reformada el 24 de octubre de 1942, y la 30 fue adicionada el 24 de octubre de 1942.

A consecuencia de todas estas reformas, el artículo 73 de la Constitución ha quedado vigente en los términos que siguen:

Art. 73. El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados o territorios a la Unión Federal; II. Para erigir los territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política; III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio, se trate, sobre la conveniencia e inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso. V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1a. 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 respectiva.

2a. El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la república, quien los nombrará y removerá libremente. Los territorios se dividirán en municipalidades, que

tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada municipalidad de los territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a. Los gobernadores de los territorios acordarán con el presidente de la república, por el conducto que determine la ley.

4a. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, serán hechos por el presidente de la república, y sometidos a la aprobación de la cámara de diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la cámara no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el presidente de la república.

En el caso de que la cámara de diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la república hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego, como provisional y que será sometido a la aprobación de la cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, la cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones, con el carácter de definitivo. Si la cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el magistrado provisional y el presidente de la república someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses de los magistrados, serán estos sustituidos mediante nombramiento que el presidente de la república someterá a la aprobación de la cámara de diputados, y en sus recesos, a la de la comisión permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores. En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la sustitución. Si faltare un magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el presidente de la república someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la cámara de diputados. Si la cámara no estuviere en sesiones, la comisión permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquella y dé la aprobación definitiva. Los Jueces de Primera Instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación, se crean en el Distrito Federal, y en los territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán sustituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine. La remuneración que los magistrados y jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base durarán en sus encargos seis años, pudiendo ser reelectos, en todo caso, podrán ser privados de

sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la república, quien lo nombrará y removerá libremente.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en los términos del artículo 29; IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones; X. Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución, para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; XIII. Para reglamentar el modo que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra; XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio; XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de Jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos; XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la república, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la república.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción Federal; XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas; XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos; XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos; XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse; XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación; XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes; XXIV. Para expedir la ley orgánica de la contaduría mayor; XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república.

Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la república; XXVI. Para conceder licencia al presidente de la república y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la república, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución; XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la república; XXVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas; XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o, y 5o. del artículo 27.

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica. b) Producción y consumo de tabacos labrador. c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo. d) Cerrillos y fósforos. e) Aguamiel y productos de su fermentación. f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Todo estudiante de derecho constitucional debe tener presentes las facultades del Congreso de la Unión que se acaban de mencionar. Pero sería difícil por su extensión el aprenderlas de memoria. Por tanto, conviene hacer una clasificación que permita cuando menos tener una idea de las mismas.

Desde luego, debe tenerse presente que hay facultades propiamente legislativas, o sea, con objeto de que se dicten leyes de observancia general, y facultades que son más bien administrativas, como la de aprobar nombramientos, revisar cuentas, etcétera. Hay también facultades judiciales, entre ellas la de constituirse en jurado de acusación la Cámara de Diputados y la de Senadores, en jurado de sentencia, todo lo cual viene a demostrarnos una vez más que nuestro sistema, más que de división de poderes, es de colaboración de poderes. Pero de todas maneras son facultades legislativas desde el punto de vista formal; es decir, porque emanan del Poder Legislativo. Desde el punto de vista material, hay facultades que no son propiamente legislativas, sino, como hemos visto, administrativas o judiciales. Así pues, al estudiar cada una de esas fracciones debe tenerse en cuenta si se trata de una facultad legislativa sencillamente formal o es legislativa material.

Por otra parte, tratándose de facultades legislativas desde el punto de vista material, debe tenerse presente que esas leyes pueden ser para precisar el modo de constituirse algún órgano de los reconocidos por la Constitución, y en ese caso se trata de una ley orgánica o se trata de determinar cómo se aplican a los individuos las disposiciones constitucionales y, aquí se trata de una ley reglamentaria, siendo de advertir que frecuentemente en el lenguaje vulgar se confunden las leyes orgánicas con las leyes reglamentarias. Como ejemplo de leyes orgánicas pueden citarse la Ley Orgánica de los

Tribunales Comunes del Distrito y Territorios Federales. Como ejemplo de leyes reglamentarias pueden citarse las que se refieren al ramo de petróleo, las expedidas con motivo de la persecución del monopolio y las relativas a los requisitos que deben llenar los extranjeros para poder adquirir bienes inmuebles en el territorio nacional. Con estos ejemplos fácilmente puede comprenderse la diferencia que existe entre las leyes orgánicas y las leyes reglamentarias de diversos preceptos constitucionales, por más que en la práctica, como antes se ha dicho, muchas personas confunden una ley orgánica con una ley reglamentaria.

En cuanto a la clasificación que puede hacerse de las facultades del Congreso, bien pueden considerarse de la siguiente manera: 1o. Las que tiene el Congreso de la Unión de importancia desde el punto de vista constitucional. 2o. Las que tiene respecto al Distrito y territorios federales. 3o. Las que tiene para regular el comercio entre los estados. 4o. Las que tiene en materia de guerra. 5o. Las que tiene en materia de salubridad general.

De esta manera, puede, si no aprenderse de memoria, cuando menos tenerse presente las principales facultades del Congreso de la Unión.

Como referencia a las observaciones generales que pueden hacerse respecto de esta clase de facultades, podemos aceptar como excelentes las enseñanzas que sobre el particular da Felipe Tena Ramírez en su obra *Derecho constitucional mexicano*, en los capítulos 11 y 16, e inclusive, en la segunda parte de la misma.

## LECCIÓN XXXIX

### FACULTADES EXCLUSIVAS DE CADA CÁMARA

SUMARIO: 1. *Incisos A y B del artículo 72 de la Constitución de 1874* 2. *Artículos 74, 75 y 76 del Proyecto del Primer Jefe.* 3. *Artículos 74, 75 y 76 de la Constitución de 1917.* 4. *Acerca de las disposiciones del artículo 75.* 5. *Acerca de las disposiciones del artículo 78 en cuanto sus fracciones II, II y V.* 6. *Acerca del abuso de la fracción V del artículo. 78.* 7. *Estudio acerca de las fracciones VI, VII, VII y IX del artículo 78.*

El texto primitivo de la Constitución de 1857, que aceptaba el sistema unicamarista, no estableció facultades exclusivas para la Cámara de Diputados ni para la de Senadores. Pero cuando se aceptó el sistema bicamarista por Ley del 13 de noviembre de 1874, hubo necesidad de precisar cuáles eran las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, lo que se hizo respectivamente en los incisos a) y b) del artículo 72 de aquella Constitución, que dicen respectivamente:

A. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados: I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale, respecto al nombramiento de Presidente Constitucional de la República, magistrados de la Suprema Corte y senadores por el Distrito Federal. II. Calificar y decidir sobre las renunciaciones que hagan el presidente de la república o los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Igual atribución le compete, tratándose de licencias solicitadas por el primero. III. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor. IV. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma. V. Erigirse en jurado de acusación para los altos funcionarios de que trata el artículo 103 de la Constitución. VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquel.

B. Son facultades exclusivas del Senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras. II. Ratificar los nombramientos que el presidente de la república haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de



hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga. III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la república. IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria. V. Declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.

El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y en sus recesos, con la de la comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

El Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista decía sobre el particular:

Art. 74. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados: I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de presidente de la república. II. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor. III. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma. IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél. V. Tomar conocimiento de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la cámara de senadores y erigirse en gran jurado para declarar si ha, o no, lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional cuando sean acusados por delitos del orden común. VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Art. 75. La cámara de diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que estuviere establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omitiere fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras. II. Ratificar los nombramientos que el presidente de la república haga de ministros agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los trámites que la ley disponga. III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en las aguas de la república. IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria. V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes Constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo. El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo Federal, con aprobación del senado, y en sus recesos con la de la comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. VI. Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución. VII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Art. 77. Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Una vez discutidos debidamente estos preceptos, quedaron definitivamente en el texto primitivo de la Constitución de 1917 como sigue:

Art. 74. Son facultades exclusivas de la cámara de diputados: I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de presidente de la república. II. Vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor. III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina. IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél. V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la cámara de senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha, o no, lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común. VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Art. 75. La cámara de diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que, por cualquiera circunstancia, se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la república con las potencias extranjeras. II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes, diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga. III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de las tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas. IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la república pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria. V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la república con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas.

El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso. VI. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución. VII. Las demás que la misma Constitución le atribuya; y VIII. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se hayan interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Art. 77. Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse con la cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Por lo que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, debemos tener en cuenta que quizá la más importante de ellas consiste en aprobar el presupuesto anual de gastos. Naturalmente, no debemos confundir el presupuesto de gastos con las contribuciones para subvenirlos, porque las contribuciones tienen que ser establecidas por una ley y, por consiguiente, requiere la intervención de las dos cámaras, de acuerdo con lo prevenido en la fracción VII del artículo 73, que se refiere a las facultades del Congreso. Por consiguiente, esa fracción tiene su origen principalmente en que la Cámara de los Comunes en Inglaterra reclamó para sí ese derecho, en tanto que la de los Lores prefería hacer hincapié en sus funciones judiciales.

La fracción V está en íntima relación con las responsabilidades de los funcionarios públicos, y, por consiguiente, nos referiremos a ella cuando nos ocupemos de esas responsabilidades.

En cuanto a las fracciones I, II y III son realmente facultades administrativas que vienen a demostrar una vez más que entre nosotros, más que división, existe colaboración de poderes.

En cuanto a la disposición consignada en el artículo 75, tiene por objeto evitar que la Cámara de Diputados [sea] hostil al Ejecutivo: podría a éste en dificultades al no fijar remuneración para determinados puestos públicos, ya que el Ejecutivo no podría pagarlos si hubiera de atenerse exclusivamente al presupuesto; y en semejantes circunstancias no podría el Ejecutivo proporcionar determinados servicios, y quizá se vería obligado a renunciar. Para evitar esto, se establece que en caso de que la cámara pudiera señalar la retribución correspondiente a un empleo establecido por la ley, se entenderá la remuneración que haya tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Por lo que hace a las facultades exclusivas del Senado, ha llegado el momento de resolver la cuestión que nos habíamos planteado de si debe considerarse al Senado como representante del pueblo o de las entidades federativas. Desde luego, hemos observado con anterioridad que la representación de las entidades federativas es igual, y que lo único extraño entre nosotros es que el Distrito Federal elija senadores, circunstancia que se debe a que se considera como existiendo en potencia al Estado del Valle de México.

De no ser así, probablemente el Distrito Federal no tendría derecho a elegir senadores, como no lo tiene el distrito de Columbia en los Estados Unidos, por depender directamente del Ejecutivo.

La fracción I del artículo 78, que concede al Senado la facultad de aprobar los tratados y convenios diplomáticos, parece dar a entender que el Senado representa a las entidades federativas, pues éstas, como soberanas

en su régimen interior, o, si se quiere decirlo así “semisoberanas”, están más interesadas en que los tratados y convenios respeten sus derechos de lo que pueden estarlo los individuos particulares que componen un pueblo.

En el mismo caso se encuentran las fracciones II, III y IV del artículo de que se trata. La V, relativa a la desaparición de poderes en un estado, notoriamente interesa más a las entidades federativas que a los individuos en particular que viven fuera de los estados que se encuentran en el caso previsto, y, por lo demás, esa fracción merece alguna explicación.

No es lógico pensar que la desaparición de los poderes de un estado prevista por el Constituyente se refiera al caso material en que una catástrofe acabara con su gobernador, los miembros de la legislatura y los magistrados del tribunal superior de un estado. En realidad, no debe olvidarse que la fracción dice expresamente: “Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales...”. Es decir, lo que pretende la fracción es que los poderes de un estado deben tener el carácter constitucional, mismo que desaparece, sea porque no satisfagan los requisitos establecidos en el artículo 115, o porque hayan dejado de cumplirse las obligaciones que esta Constitución pueda imponer legalmente a los poderes de un estado.

Sin embargo, se ha abusado mucho de este precepto, y basta con que el gobernador de un estado tenga la mala voluntad del presidente de la República para que este último funcionario solicite al Senado la desaparición de los poderes constitucionales de ese estado, a fin de poderle nombrar un gobernador a su gusto, lo cual constituye un abuso, sin que pueda remediarse ese mal con la restricción contenida en la parte final de esa fracción, que establece que esa disposición regirá siempre que las Constituciones de los estados no prevean el caso, pues esa prevención resulta más teórica que práctica, ya que las Constituciones de los estados están hechas para desarrollar un orden constitucional y no para prever circunstancias extraconstitucionales.

En cuanto a la fracción VI (erigirse en gran jurado), encierra una facultad, que es más interesante para las entidades federativas que para los individuos particulares de un estado. Por lo demás, debe tenerse en cuenta que esa fracción se refiere a cuestiones políticas y no a cuestiones constitucionales de que debe ocuparse la Suprema Corte, como adelante se verá.

Por lo demás, esa fracción más bien se presta a muchos abusos, que se evitarían si se hubiera cumplido lo ordenado en la parte final del mismo cuando establezca que la ley reglamentará el ejercicio de esa facultad y el de la anterior.

Hasta ahora no se ha expedido esa ley reglamentaria, que es sumamente importante, explicándose la falta de esa ley, por un parte, por la dificultad

que entrañaría su redacción, y, por otra, por el deseo injustificado de dejarles al Ejecutivo y al Senado facultades arbitrarias que en un sistema verdaderamente constitucional no deberían tener.

Las fracciones VII, VIII y IX se refieren también a cosas que interesan más a las entidades federativas que a los individuos en particular, y que, además, entrañan facultades de colaboración con el Ejecutivo en ciertas designaciones o destituciones de funcionarios públicos, de las que nos ocuparemos en su oportunidad.

En resumen, podemos ver que la mayoría de las facultades exclusivas del Senado interesan más a las entidades federativas que al pueblo mexicano en general, y, por consiguiente, podemos concluir que realmente el Senado representa a las entidades federativas, en tanto que la Cámara de Diputados representa a la masa del pueblo mexicano.

En cuanto a lo dispuesto por el artículo 77, que establece lo que cada una de las cámaras puede hacer sin la intervención de la otra, como se comprenderá por la simple lectura del precepto, se trata de facultades económicas en las que sería inútil la intervención de la otra cámara, ya que solamente vendría a dificultar el despacho de los negocios.

## LECCIÓN XL DE LA COMISIÓN PERMANENTE

SUMARIO: 1. *Artículos 73 y 74 de la Constitución de 1857 y sus reformas posteriores.* 2. *Reformas de 1874 en tales artículos.* 3. *Artículos 78 y 79 acerca de la Comisión Permanente como se presentó en el Proyecto del Primer Jefe.* 4. *Las reformas de la Constitución de 1917 en 1923 al artículo 79 en su fracción IV.* 5. *La reforma del 29 de abril de 1933 al artículo 79.* 6. *Censura de Tena Ramírez debido a la falta de proporcionalidad entre diputados y senadores de la Comisión Permanente.* 7. *Críticas a tales censuras de Tena Ramírez en dicho argumento y otras refutaciones.* 8. *Acerca de la facultad para convocar sesiones extraordinarias.*

La Constitución original de 1857, a pesar de ser unicamarista, estableció una diputación permanente con la organización y facultades que se consignan en los artículos siguientes:

Art. 73. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una diputación permanente compuesta de un diputado por cada Estado y territorio, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

Art. 74. Las atribuciones de la diputación permanente son las siguientes: I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el artículo 72 fracción II. II. Acordar por sí sola o a petición del Ejecutivo, la Convocación del Congreso a sesiones extraordinarias. III. Aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el artículo 85 fracción III. IV. Recibir el juramento del presidente de la república y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta Constitución. V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la Legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse.

La primera reforma que sufrió esta Constitución, conforme a la Ley del 25 de septiembre de 1873, en el artículo 4o., la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituye al juramento religioso con sus efectos y penas. De consiguiente, la fracción IV del artículo

74 debe considerarse reformada en el sentido de que en vez de decir: “Recibir el juramento al presidente de la República y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia en los casos prevenidos por esta Constitución”, deberá decir: “Recibir la protesta, etc.”.

La segunda reforma consistió, como es natural, en que al establecimiento por reformas de 1874 del sistema bicamarista, la diputación permanente tenía que ser reformada en su composición, y, en esa virtud, el artículo 73 quedó en los términos siguientes:

Art. 73. Durante los recesos del Congreso, habrá una comisión permanente compuesta de 29 miembros, de los que 15 serán diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de sesiones.

La misma ley modificó también la fracción II del artículo 74, que quedó en los términos siguientes:

II. Acordar por sí y a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la Convocatoria del Congreso de una sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La Convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

Como se ve, en esta reforma se limita un poco la facultad de la comisión permanente para convocar a sesiones extraordinarias. Posteriormente, por reformas del 6 de mayo de 1904, se modificó el artículo 74, en su primera parte, en los términos siguientes: “Art. 74. Las atribuciones de la comisión permanente, sin perjuicio de las demás que le confiere esta Constitución, son las siguientes”.

Se ve, pues, que esta reforma simplemente era para llenar el hueco que pudiera haber en las atribuciones de la comisión permanente; que ya desde la reforma anterior no se llama “diputación permanente”, sino “comisión permanente”, variación perfectamente explicable, toda vez que esa comisión no estaba ya compuesta exclusivamente de diputados, sino también de senadores.

En cuanto al Proyecto presentado por el Primer Jefe, que se consigna en el párrafo IV de la sección I, se establecía lo siguiente:

De la comisión permanente.

Art. 78. Durante el receso del Congreso habrá una comisión permanente compuesta de 29 miembros, de los que 15 serán diputados y 14 senadores,



nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Art. 79. La comisión permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV. II. Recibir en su caso la protesta al presidente de la república, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los magistrados del Distrito Federal y los de los Territorios, si estos se encontraren en la Ciudad de México. III. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose.

Como se ve, se le quitaban las facultades de convocar al Congreso y también a sus cámaras a sesiones extraordinarias y de aprobar los nombramientos del cuerpo diplomático y consulado.

Discutiendo el dictamen que formuló la Segunda Comisión de Constitución, el Proyecto del Primer Jefe quedó igual en lo que se refiere al artículo 78, pero sufrió una adición, consistente en la fracción IV, que dice:

IV. Convocar a sesiones extraordinarias en el caso de delitos oficiales y del orden común cometidos por secretarios de Estado o Ministros de la Suprema Corte y delitos oficiales cometidos por los Gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la comisión del gran jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.

Por lo anterior, se ve que el Congreso Constituyente tampoco quiso dar a la comisión permanente una facultad absoluta para convocar a sesiones extraordinarias, y únicamente la autoridad para hacerlo cuando se tratara de exigir responsabilidades oficiales, precisamente con objeto de no dejar al criterio del Ejecutivo esa facultad, que podría no utilizar en provecho de los intereses de algunos secretarios de Estado, ministros de la Suprema Corte o gobernadores de los estados; pero fuera de ese caso no se autorizó a la comisión permanente para convocar a sesiones extraordinarias.

El texto original de la Constitución de 1917 ha sufrido algunas reformas, que son las siguientes; el 24 de noviembre de 1923 se modificó la fracción IV en los siguientes términos:

Acordar por sí, o a propuesta del Ejecutivo la Convocatoria del Congreso, o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesarios en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

Como se ve, aunque con algunas limitaciones, se le volvió a delegar a la comisión permanente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias.

El mismo artículo 79, por reformas del 29 de abril de 1933, fue adicionado en una fracción, que dice: “VI. Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar un Interino que supla esa falta”.

De las transcripciones que preceden, fácilmente puede verse que las Constituciones mexicanas, ya originales, ya reformadas, aceptaban de una manera definitiva la existencia de la comisión permanente, pero que han diferido en cuanto a conceder o negar a dicha comisión la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, o concederle dicha facultad con algunas restricciones.

Esto será, pues, uno de los problemas que tengamos que estudiar, pero antes de hacerlo es indispensable que consideremos otros problemas relacionados con esa institución, cuya utilidad ha sido negada.

En efecto, Tena Ramírez, en su interesante obra, y basándose en la autoridad del ilustre constitucionalista, Emilio Rabasa, después de hacer constar que la ascendencia de dicha comisión es genuinamente hispánica, manifiesta que en la actualidad solamente la tienen México, Guatemala, Paraguay y Uruguay, por lo que, con poca cortesía hacia esas Repúblicas hermanas, afirma que no estamos en buena compañía.

Por otra parte, censura la composición de dicha comisión, considerando que hay falta de proporcionalidad entre los diputados y senadores que la integran. Añade que la comisión permanente no responde sino al sentir de la mayoría predominante en cada cámara en el momento de designar a los miembros de la comisión, añorando por una representación proporcional y sosteniendo que la comisión tendrá que convertirse en un organismo sumiso y hostil en su totalidad al Ejecutivo, según la posición política de la mayoría de cada cámara al hacer la integración, de donde concluye que la comisión permanente es un organismo que no se ajusta a nuestro régimen representativo.

Pasa en seguida a analizar las funciones de esa comisión, para concluir que éstas son poco importantes y dicha comisión es inútil.

No estamos del todo conformes con esas aseveraciones, pues, por una parte, nada significa que el origen de la comisión permanente sea netamente español, y antes bien, esto significa tan sólo que es una institución arraigada en nuestros antecedentes constitucionales.

Tampoco puede argüirse en contra que solamente otros tres países hispanoamericanos tengan esa institución, toda vez que la organización política de cada país debe ajustarse a sus necesidades actuales y proveer otras, sin que ninguna de ellas pueda ser considerada, *a priori*, como inferior.

En cuanto a la integración de la comisión permanente, aunque a primera vista parece desproporcionada la representación que tiene el Senado, si se considera que las funciones de dicha comisión en sus seis fracciones se refieren principalmente a facultades del Senado, su consentimiento para el uso de la guardia nacional en el caso a que se refiere la fracción IV del artículo 76, a recibir la protesta a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, materia que es más importante que la relativa al nombramiento de los magistrados del Distrito Federal y de los territorios, se ve claramente que no tiene trascendencia la desproporción apuntada.

Por lo que se refiere a que la comisión permanente puede ser sumisa u hostil al Ejecutivo, se debe a que no hay representación proporcional en ella; debe tenerse presente que en ninguna de nuestras instituciones se establece esa representación proporcional, y que, de hecho, en la práctica no sólo la comisión permanente, sino los congresos mismos han sido siempre sumisos u hostiles al Ejecutivo, lo cual no es un defecto de nuestra Constitución, sino de nuestra falta de educación cívica.

Por lo demás, cuando tengamos debidamente establecida nuestra guardia nacional, pueden presentarse circunstancias en las que sea necesario utilizarla en otro estado, las cuales sean tan apremiantes que no haya tiempo para convocar al Senado a sesiones extraordinarias. En estas circunstancias, es lógico que debe considerarse como útil esa función de la comisión permanente.

De la misma manera, puede haber urgencia en determinados casos de nombrar algún representante diplomático con mayor urgencia seguramente que la de nombrar altos jefes del ejército o altos funcionarios de la contaduría mayor de Hacienda.

En cuanto a que haya necesidad de volver a dictaminar durante el periodo de sesiones sobre los asuntos en que ya hubiera dictado la comisión permanente, es perfectamente posible que las nuevas comisiones acepten un dictamen anterior, y, en todo caso, se perdería un tiempo precioso, dada la limitación de los periodos de funcionamiento del Congreso.

Por las razones anteriormente expuestas, estimamos que si la comisión permanente no es estrictamente necesaria, hay casos en que puede ser muy útil, y, por consiguiente, no es censurable la Constitución al establecerla.

Por lo que se refiere a la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, estamos de acuerdo con Tena Ramírez cuando dice textualmente:

En la Constitución de 57, el artículo 74, fracción II, atribuía a la comisión permanente la facultad de acordar por sí sola o a petición del Ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias. Este sistema mereció el reproche de Rabasa, no sólo porque dejaba en manos de una fracción del

Congreso la prolongación indefinida de la actuación de éste, con los perjuicios que en otras ocasiones señalamos, sino también porque la voluntad del Ejecutivo para convocar a sesiones extraordinarias, en caso de desacuerdo con la Permanente o por otro motivo, podía ser nulificada por la voluntad del propio organismo, ya que si el Congreso podía ser convocado a sesiones por la sola decisión de la Permanente aún contra la voluntad del Ejecutivo, en cambio, se necesitaba contar con la aquiescencia de aquella para que el Congreso se reuniera.

Con todo acierto, el Constituyente de Querétaro otorga únicamente al presidente de la República la convocación a sesiones extraordinarias de una o de las dos cámaras; pero al mismo tiempo mejora en este punto la proposición de Rabasa al facultar a la Comisión Permanente para hacer por su cuenta la convocación en aquellos casos en que el Ejecutivo podía tener interés en que no se reunieran las cámaras, como son los delitos oficiales del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte y delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los estados.

Desgraciadamente, en virtud de la reforma del 24 de noviembre de 1924 a los artículos 67 y 79, fracción IV, la Constitución regresó íntegramente al sistema de 1857.

## LECCIÓN XLI

### EL PODER EJECUTIVO

SUMARIO: 1. *Ejecutivo unitario y Ejecutivo colegiado.* 2. *Sistema que adopta nuestra Constitución. Juicio sobre él.* 3. *Modo de elección del presidente de la República.* 4. *Diferencias entre la elección directa y la indirecta. Juicio sobre ellas.* 5. *Requisitos para ser electo presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Explicaciones sobre ellos, y especialmente sobre la fracción IV del artículo 82 de la Constitución.* 6. *Duración del cargo de presidente. No reelección del mismo.* 7. *Modos de sustituir al presidente en sus faltas absolutas o temporales.* 8. *Vicepresidencia.* 9. *Sistema que adopta nuestra Constitución.* 10. *Renuncia del presidente de la República.* 11. *Protesta del presidente.* 12. *Obligación de no salir del territorio nacional sin licencia.* 13. *Atribuciones del presidente.* 14. *Secretarios del despacho. Requisitos para desempeñar ese cargo. Sus funciones.* 15. *Sistema parlamentario y sistema presidencial.Cuál de los dos adopta la Constitución.*

La sección segunda del título tercero de la Constitución de 1857 principia por el artículo 75, que dice textualmente: “Art. 75. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Este artículo concuerda textualmente con el artículo 80 de la Constitución de 1917, y sobre este particular, el único problema que puede estudiarse consiste en decidir sobre la conveniencia de que el Ejecutivo sea unitario o colegiado.

Es indudable que dada la fuerza que en todos los países tiene el Poder Ejecutivo, ha habido siempre algún temor a que un Ejecutivo unitario se convierta en tirano, y para evitarlo se ha recurrido a diversos procedimientos. Así por ejemplo, hemos visto que en Francia, en la Constitución de 1791, aun cuando se depositaba el Ejecutivo en una sola persona, que era el rey, se le quitaban a este funcionario muchas facultades, de tal manera que resultaba un Ejecutivo inútil.

Posteriormente, en la misma Francia, se confió el Poder Ejecutivo a un Directorio, o sea, se estableció un Ejecutivo colegiado, y esto se repitió en

la época del consulado. Pero la experiencia vino a demostrar que, cuando hay un Ejecutivo colegiado, o se dificultan las labores si se requiere el consentimiento de todos los miembros de esa agrupación que se llama Poder Ejecutivo o uno solo de los miembros se impone sobre los demás, que se convierten en figuras meramente decorativas, como sucedió en la época del consulado, en que Napoleón Bonaparte absorbió todas las facultades de los otros dos cónsules.

Entre nosotros no puede decirse que hayamos tenido un Ejecutivo colegiado, porque aunque en la Constitución de Apatzingán el Poder Ejecutivo, denominado “Supremo Gobierno”, se confiaba a tres individuos, como en realidad esa Constitución, debido a las peripecias de la guerra de Independencia, no llegó a estar en vigor, no podemos decir si el sistema dio resultado o no; pero podemos afirmar que no habría dado resultado, porque esos tres miembros del Supremo Gobierno no se alternaban en sus funciones cada cuatro meses, y sólo determinados asuntos requerían el acuerdo de los tres, de donde resultaría que en cuatro meses no habría sido posible desarrollar una labor política y administrativa conveniente, y que las importantes decisiones, quizá urgentes, en que se necesitaba el consentimiento de los tres miembros del Supremo Gobierno posiblemente se hubieran dilatado mucho.

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre del mismo año depositaron el Ejecutivo en un solo individuo (realmente el artículo 15 del Acta no definió esta cuestión, dejó a la Constitución tal resolución N. E.), de una manera semejante a la que se había hecho en los Estados Unidos. Don Jorge Gaxiola, en una erudita conferencia que dictó en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, fundándose en antecedentes históricos poco conocidos, sustentó la tesis de que para adoptarse ese sistema se había tenido en cuenta esa Constitución de los Estados Unidos, principalmente debido a gestiones de Austin.

Las Constituciones conservadoras trataron, como era natural, de favorecer al Ejecutivo, y lo hicieron también unitario, hasta que llegó a establecerse la dictadura de Antonio López de Santa Anna.

Más tarde, la Constitución de 1857, como acabamos de ver, depositó el Ejecutivo en un solo individuo, y la Constitución vigente hace lo mismo. Más adelante nos ocuparemos de las características del sistema presidencial.

El artículo 76 de la Constitución de 1857 establecía: “Art. 76. La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la Ley Electoral”. Este artículo varió por completo en la Constitución de 1917, pues el artículo 81 dispone: “La

elección del presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral”.

Ya en otra lección, al ocuparnos de las elecciones de diputados, hablamos en general de la diferencia que existe entre las elecciones directas y las indirectas. Más aún, al ocuparnos de los antecedentes constitucionales de Francia, nos referimos a Constituciones que hablaban de elecciones indirectas en segundo y aun en tercer grado. Por consiguiente, no necesitamos insistir sobre la diferencia que existe entre las elecciones indirectas y las elecciones directas.

Sin embargo, no estará por demás repetir que hay muchos autores que se inclinan por las elecciones indirectas; para ello, se fundan en la falta de educación cívica del pueblo, pues no consideran que el común de los ciudadanos sea capaz de decidir quién de los candidatos será el más apto para desempeñar determinado puesto público.

Sobre esto, hemos dicho ya que una propaganda bien organizada puede ilustrar a los ciudadanos lo suficiente para inclinarse por el candidato que más convenga. Hasta cierto punto podemos decir que la experiencia así lo ha confirmado, ya que en los pasillos del Congreso Constituyente de Querétaro se decía por los partidarios de la elección indirecta que si se tratara de elegir presidente de la República, la mayoría del pueblo se fijaría indiscutiblemente en Rodolfo Gaona, que entonces era el torero de más fama, pero que indiscutiblemente no tenía dotes para presidente de la República.

Ahora bien, la experiencia ha confirmado que esto no ha sucedido, y si bien es cierto que en las primeras elecciones el pueblo se fijó principalmente en caudillos, posteriormente, según se ha ido educando, ha dejado de efectuarse ese fenómeno.

Por otra parte, es muy probable que un funcionario electo indirectamente no cuente con un completo respaldo popular, ya que por muy hábil que se le suponga, pudiera ser desconocido para la mayoría del pueblo. En cambio, el candidato electo directamente, cuando menos al principio de su función, contará con el respaldo de sus electores, y solamente lo perdería cuando se haga indigno de él. Por todas estas razones, nos inclinamos a la elección directa.

El artículo 77 de la Constitución de 1857, decía:

Art. 77. Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de 35 años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al Estado Eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

El Proyecto del Primer Jefe decía sobre el particular:

Art. 82. Para ser presidente se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos e hijo de padres mexicanos por nacimiento. II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección. III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección. IV. No pertenecer al Estado Eclesiástico, ni ser ministro de algún culto. V. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, dos meses antes del día de la elección. VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, a menos que se separara de su puesto 60 días antes de la elección.

El artículo original de la Constitución de 1917 decía:

Art. 82. Para ser presidente se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento. II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección. III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. IV. No pertenecer al Estado Eclesiástico ni ser ministro de algún culto. V. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección. VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, a menos que se separe de su puesto 90 días antes de la elección; y VII. No haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo.

Este precepto fue modificado el 22 de enero de 1927, en los términos siguientes:

Art. 82. Para ser presidente se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento. II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección. III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. IV. No pertenecer al Estado Eclesiástico ni ser ministro de algún culto. V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Gobernador de algún Estado, Territorio o del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto un año antes del día de la elección; y VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Con objeto de darnos cuenta de los diferentes requisitos, iremos analizando cada una de las fracciones, tal como se encuentran en el texto vigente.

En materia de nacionalidad, la Constitución de 1857 sólo le exigía al presidente de la República ser mexicano por nacimiento. En cambio, tanto en el Proyecto del Primer Jefe como en el texto primitivo de la Constitución



y el texto vigente exige que el presidente de la República sea mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

En otros términos, es más severa la Constitución actual que la de 1857, y cabe observar, desde luego, que, dada la importancia del puesto de presidente de la República, es muy conveniente que quien desempeñe tal cargo sea hijo de padres mexicanos por nacimiento, supuesto que los extranjeros, aun cuando se nacionalizan mexicanos, como dijimos antes, suelen conservar muchos lazos que los unen con su país de origen, y frecuentemente mandan a sus hijos a educarse a dicho país, en donde, a consecuencia de esa educación y aun de la misma que pueden recibir dentro de su hogar en México, posiblemente contraigan ideas contrarias a los intereses de la nación, y quizá no les tengan a sus conciudadanos el efecto que debe imponerles un funcionario tan importante.

Por tanto, no parece que sea exagerado el requisito actual que, por lo demás, como antecedente político concreto, tiene la circunstancia de que a principios de este siglo (el XX) se consideraba como un posible candidato a la presidencia de la República al licenciado José Ives Limantour, distinguido secretario de Hacienda, pero hijo de padres extranjeros y con grandes relaciones de negocios en Europa, lo que probablemente lo hubiera hecho inadecuado para ese puesto, cuando menos por la circunstancia de que hubiera podido favorecer las relaciones internacionales de México con los países europeos, descuidando quizá las que debemos tener con nuestros vecinos de este continente.

Lo anterior es simplemente una suposición, pero en todo caso, debe tenerse en cuenta que los partidarios de Ramón Corral la explotaron mucho en contra de Limantour, por eso, es preferible ser más severo en el requisito de nacionalidad del presidente de la República, que exponerse en un país nuevo como México, a influencias indebidas de países extraños.

El segundo requisito, o sea, la edad de 35 años, ha sido aceptado desde la Constitución de 1857, sin que haya variado, y parece razonable que se exija esa edad, en que el hombre normalmente se encuentra en pleno vigor físico e intelectual.

El tercer requisito (haber residido en el país durante todo el año anterior a la elección) ha sido reforzado también, pues en la Constitución de 1857 solamente se exigió residir en el país al tiempo de la elección. En el Proyecto del Primer Jefe ya se exigió el año anterior a la elección, y lo mismo se ha exigido con posterioridad. Esto es explicable, pues no basta encontrarse en el país el día de la elección, sino que una residencia un poco anterior permitirá al candidato conocer mejor las circunstancias políticas del país y dar a los electores mayor oportunidad para discutir los méritos de dicho candidato.

La fracción IV exige no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

La Constitución de 1857 simplemente decía no pertenecer al Estado eclesiástico; pero tanto en el Proyecto del Primer Jefe como en la Constitución original y más reformas, se dice: “No pertenecer al Estado Eclesiástico, ni ser ministro de algún culto”.

A mayor abundamiento, la Constitución exige para ser diputado, según la fracción VI del artículo 55, no ser ministro de algún culto religioso, sin mencionar para nada el estado eclesiástico.

Igual requisito se necesita para ser senador, y no se menciona ese requisito para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por consiguiente, sólo cuando se trata del presidente de la República se exige “no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto”; y como hay una regla de interpretación que establece: “*Verba cum effectu sunt accipiendi*”, o sea que se debe dar valor a todas las palabras de la ley, necesitamos precisar con exactitud qué diferencia existe entre pertenecer al estado eclesiástico y ser ministro de algún culto. A primera vista parece que la organización de cada Iglesia es la que debe determinar quiénes son ministros del respectivo culto y quiénes pertenecen simplemente al estado eclesiástico. En el caso del derecho canónico observado por la religión católica romana, que es la más común en México, tendríamos que entrar en graves disquisiciones sobre las cuáles son las órdenes mayores, cuáles las menores, qué sacramentos imprimen carácter y cuáles no, si todavía subsisten, aun cuando sea de una manera honorífica, las órdenes religiosas militares de Alcántara, Calatrava, Santiago y algunas otras. Si el ser terciario de san Francisco o caballero de Colón implica un estado eclesiástico y otras muchas dificultades, muy interesantes en nuestro medio, para fines de ilustración general, pero no podemos aceptar la idea de que sea el derecho canónico de la Iglesia Católica Romana, ni de ninguna otra la que fije el alcance de un precepto constitucional, toda vez que siendo esos derechos canónicos susceptibles de ser modificados, el que pertenezca a un estado eclesiástico, por una simple modificación de una autoridad extraña al Estado mexicano, podría perder aquel carácter y adquirir una capacidad política que no le otorga la Constitución.

De consiguiente, creo que debe entenderse por “estado eclesiástico” la situación de sumisión, por razones jerárquicas o por votos, que obliguen a un hombre a obedecer en su conducta externa, incluso en sus actividades políticas, a un ministro de algún culto.

Ahora bien, ¿cuál será la autoridad encargada de determinar si una persona se encuentra o no en ese estado? Cuando se trata de calificar las elecciones de un presidente constitucional, seguramente lo será la Cámara de

Diputados, de acuerdo con la fracción I del artículo 74 de la Constitución, que dice textualmente: “I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de presidente de la república”, y entre esas atribuciones están las que le otorgan los artículos 126 y el 136, fracción I, de la Ley Electoral Federal, que dicen respectivamente:

Art. 126. La cámara de diputados al recibir los expedientes que remitan los Comités distritales electorales, relativos a la elección del presidente de la república, hará la calificación y el cómputo total de los votos emitidos en el país, ajustándose a las prescripciones constitucionales; resolverá sobre la validez o nulidad de la elección y, en su caso, declarará electo presidente al ciudadano que haya obtenido mayoría de votos. Su resolución será definitiva e inapelable.

Art. 136. Una elección será nula: I. Por ser el electo inelegible en virtud de carecer de los requisitos exigidos por la ley para poder ser electo presidente de la república, Diputado o Senador, según se trate.

En los casos de presidente provisional interino o sustituto, es indudable que esas facultades corresponden a la comisión permanente y al Congreso de la Unión, según adelante veremos; podemos anticipar desde ahora que tanto la comisión permanente como el Congreso de la Unión tienen el deber indudable en los casos en que debe designar presidente, de elegir al individuo que reúna los requisitos legales.

Es fácil comprender el propósito que persiguen las fracciones V y VI del artículo 82, pues a todas luces tienden a impedir que se ejerza presión en las elecciones por las autoridades que se mencionan en tales preceptos, o sea, que tienden estos preceptos a garantizar la libertad del sufragio.

En cuanto a la fracción VII, que se relaciona directamente con el artículo 83, su propósito es el establecimiento definitivo del principio de no reelección, del que nos ocuparemos al tratar el artículo siguiente.

El artículo 78 de la Constitución de 1857 decía textualmente: “Art. 78. El presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de diciembre y durará en su encargo cuatro años”.

El proyecto presentado por el Primer Jefe decía como sigue:

Art. 83. El presidente entrará a ejercer el primero de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El C. que sustituya al Presidente Constitucional en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser electo presidente para el período inmediato el ciudadano que fuera nombrado presidente interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional, si estuviere en funciones en los sesenta días anteriores al día de las elecciones presidenciales.

Casi en los mismos términos quedó el texto original de la Constitución de 1917, pues únicamente se suprimió del texto del proyecto la parte final que decía: “Si estuviera en funciones en los 60 días anteriores al día de las elecciones presidenciales”.

Naturalmente, el principio de no reelección quedó reforzado mediante esa supresión.

Más tarde, con el propósito definido de favorecer la reelección del general Obregón, el 22 de enero de 1927 fue reformado el precepto original de la Constitución de 1917, para quedar en los siguientes términos:

Art. 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre del año en que se celebre la elección; durará en él cuatro años, aunque durante este período hubiere obtenido licencia en los casos que permita la Constitución. No podrá ser electo para el período inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un período más. Terminado el segundo período de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo. El ciudadano que substituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser electo para el período inmediato el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional.

Posteriormente, el 24 de diciembre de 1928 se volvió a reformar el precepto citado en los siguientes términos:

Art. 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el período inmediato. El ciudadano que substituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser electo presidente para el período inmediato el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional.

Finalmente, el 29 de abril de 1933 se volvió a reformar el precepto citado, como sigue:

Art. 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Por lo anterior, se comprende que el Congreso Constituyente de 1917 aceptó el principio de no reelección del presidente de la República, en términos completamente amplios, pero posteriormente para favorecer los intereses políticos del general Obregón se siguió un camino semejante al que se había seguido en la época del general Díaz, quien subió a la presidencia diciéndose representante del principio de no reelección, y por ese motivo finalizó un periodo, entregando su alta investidura a su compadre, Manuel González, quien hizo reformar la Constitución para favorecer la primera reelección del general Díaz, quien a su vez volvió a proponer una reforma constitucional, que le permitió seguir en el poder hasta 1911. Seguramente, caminos semejantes pensaban seguir los caudillos sonorenses generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, lo cual hubiera sido verdaderamente criminal, ya que el principio de no reelección ha costado mucha sangre al pueblo, y hubiera sido una completa burla el acatar esas reformas.

Por consiguiente, una vez restablecido el principio por la última reforma constitucional, en realidad lo único que falta es determinar la legitimidad del mismo principio, o más bien, debiéramos decir conveniencia, supuesto que las Constituciones son esencialmente un conjunto de decisiones políticas, y ya un distinguido autor ha dicho que la política es el arte de lo posible.

Para juzgar de ese principio debe tenerse en cuenta que muchos puristas sostienen que desde el momento en que el pueblo es soberano, no se le debe restringir su capacidad para reelegir a un gobernante que haya satisfecho las demandas populares. Pero esto en realidad es más teórico que práctico, pues el principio de no reelección tiene por objeto evitar que se eternice en el poder una persona, o que se eternice un partido, y el pueblo, al darse una Constitución, tiene perfecto derecho de autolimitarse sus facultades, en beneficio de cierto ideal político. Es ése el objeto principal que persigue el principio de no reelección, que además tiene como finalidad secundaria el evitar que un presidente que quisiera reelegirse usara de la influencia oficial para ese fin, pues ya que se les prohíbe a los secretarios de Estado en funciones el poder ser electos para presidente de la República, con mayor razón debe prohibírsele al mismo presidente en funciones.

En resumen, esa limitación a la capacidad soberana del pueblo puede considerarse como una garantía de libertad electoral y como un propósito firme de impedir la permanencia indefinida en el poder de una persona o de un partido.

Como justificación a estas ideas, podemos citar el ejemplo de los Estados Unidos, en donde por derecho consuetudinario, desde Jorge Washington hasta Franklin D. Roosevelt, ningún presidente había aceptado ninguna

segunda reelección. Pero Franklin D. Roosevelt rompió ese precedente constitucional, habiendo sido reelecto varias veces, y por tal motivo se elevó el principio de no reelección, excepto por una vez, a derecho escrito mediante la última reforma constitucional llamada Enmienda 22, de la Constitución de Estados Unidos.

Debemos en seguida ocuparnos de la manera de sustituir al presidente de la República en caso de faltas absolutas o temporales y, sobre esto debemos tener en cuenta que la Constitución de 1824 estableció la vicepresidencia de la República; pero lo hacía de una manera muy equivocada, pues se declaraba vicepresidente al que seguía en votos al electo presidente, lo cual venía a significar en la práctica que se elegía vicepresidente a un enemigo político del presidente, y que ese vicepresidente se convertía en el foco de las intrigas contra el Ejecutivo, debilitándolo de esta manera.

La Constitución de 1857 sigue un sistema diverso, pues en los artículos 79 y 80 se dice textualmente:

Art. 79. En las faltas temporales del presidente de la república, y en la absoluta, mientras se presenta nuevamente electo, entrará a ejercer el Poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Art. 80. Si la falta del presidente fuere absoluta, se procederá a nueva elección con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76, y el nuevamente electo ejercerá sus funciones hasta el día último de noviembre del cuarto año siguiente al de su reelección.

El sistema tenía el inconveniente de mezclar a un funcionario judicial, o sea, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que debe estar alejado de toda actividad política, en la política activa. Aun cuando entre nosotros en una ocasión ese resultado fue beneficioso y permitió que, después del golpe de Estado de Comonfort. Benito Juárez asumiera la presidencia de la República, con el resultado que todos conocemos, eso puede considerarse como una verdadera excepción, y podemos decir que en realidad el sistema es deficiente.

Por tal motivo, la Constitución de 1857 fue reformada el 6 de mayo de 1914, en los términos siguientes:

Art. 79. Los electores que designen al presidente de la república elegirán también el mismo día y de igual modo en calidad de vicepresidente, a un ciudadano en quien concurren las condiciones que para el presidente exige el artículo 77. El vicepresidente de la república será presidente nato del senado, con voz, pero sin voto, a no ser en caso de empate.

El vicepresidente, podrá, sin embargo, desempeñar algún cargo de nombramiento del Ejecutivo, y en este caso lo mismo que en sus otras faltas, será

sustituido en la presidencia del senado de la manera que disponga la ley respectiva.

Art. 80. Cuando el presidente de la república no se presente el día designado por la ley a tomar posesión de su encargo, cuando ya en él ocurra su falta absoluta, o se le conceda licencia para separarse de sus funciones, el vicepresidente de la república asumirá el ejercicio del Poder Ejecutivo, por ministerio de la ley, sin necesidad de nueva protesta.

Si la falta del presidente fuere absoluta, el vicepresidente le sustituirá hasta el fin del período para el que fue electo, y en los demás casos, hasta que el presidente se presente a desempeñar sus funciones.

Art. 81. Si al comenzar un período constitucional no se presentaren el presidente ni el vicepresidente electos, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás Secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número. De la misma manera se procederá cuando en caso de falta absoluta o temporal del presidente no se presentare el vicepresidente, cuando a este se le conceda licencia para separarse de sus funciones, si las estuviere desempeñando, y si en el curso de un período ocurriere la falta absoluta de ambos funcionarios.

En caso de falta absoluta del presidente y del vicepresidente, el Congreso de la Unión, o en su receso la comisión permanente, convocada desde luego, a elecciones extraordinarias.

Cuando la falta de uno y otro funcionario tuviere lugar en el último año del período constitucional, no se hará tal convocatoria, sino que el secretario que desempeñe el Poder Ejecutivo seguirá encargado de él hasta la toma de posesión del nuevo presidente o de quien debe sustituirlo conforme a los preceptos anteriores.

Los ciudadanos designados en las elecciones extraordinarias tomarán posesión de sus cargos luego que se haga la declaración correspondiente y los desempeñarán por el tiempo que falte para la expiración del período constitucional.

Cuando uno de los Secretarios del Despacho deba encargarse del Poder Ejecutivo, lo desempeñará sin necesidad de protesta, entretanto la otorga.

El sistema cambió totalmente en la Constitución de 1917, que establece lo que sigue:

Art. 84. En caso de falta absoluta del presidente de la república, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si en el Congreso estuviere en funciones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará

en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se señala para la verificación de las elecciones un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en funciones, la comisión permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que este a su vez, designe al presidente interino, y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en el término del párrafo anterior.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la comisión permanente nombrará, un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Art. 85. Si al comenzar un período constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional el que designe la comisión permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, que estuviese reunido, o, en su defecto la comisión permanente designará un presidente interino, para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Cuando la falta del presidente sea por más de 30 días y el Congreso de la Unión no estuviese reunido, la comisión permanente convocará a sesiones extraordinarias del congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, el presidente interino. Si la falta, de temporal, se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

Para juzgar del propósito que persiguió la Constitución de 1917, debe tenerse en cuenta lo que dijo Carranza en la exposición de motivos de su proyecto de Constitución:

Conocido es ya, señores diputados, la reforma que recientemente hizo el gobierno de mi cargo a los artículos 78, 80, 81 y 82 de la Constitución Federal, suprimiendo la vicepresidencia y estableciendo un nuevo sistema para sustituir al presidente de la república tanto en sus faltas temporales como en las absolutas, y aunque en la parte expositiva del decreto respectivo se explicaron los motivos de dicha reforma, creo, sin embargo, conveniente llamar vuestra atención sobre el particular.



La vicepresidencia en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestando muy buenos servicios; entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la república.

Y en efecto, sea que cuando ha estado en vigor esta Constitución haya tocado la suerte de que la designación de vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulo, aunque sobrados de ambición; sea que la falta de costumbre democráticas y la poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la manera de cooperar útilmente con el gobierno de su país, sino sólo el medio de alcanzar ventajas reprobadas, con notorio perjuicio de los intereses públicos, es lo cierto que el vicepresidente, queriéndolo o sin pretenderlo, cuando menos lo esperaba en este caso, quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades en contra de la persona a cuyo cargo estaba el Poder Supremo de la República.

La vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un funcionario, el presidente de la república al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley; y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para sustituirlo en el punto, quedando después en él sin enemigo al frente.

En los últimos períodos del gobierno del general Díaz, el vicepresidente de la república sólo fue considerado como el medio inventado por el cientificismo para poder conservar, llegado el caso de que aquel faltase, el Poder, a favor de todo el grupo, que lo tenía ya monopolizado.

La manera de sustituir las faltas del presidente de la república adoptada en el sistema establecido por las reformas de que hecho referencia, llena, a mi juicio, su objeto de una manera satisfactoria.

Es de buena política evitar las agitaciones a que siempre dan lugar las luchas electorales, las que ponen en movimiento grandes masas de intereses que se agitan al derredor de los posibles candidatos. El sistema de suplir las faltas de que se trata por medio de los secretarios de Estado, llamándolos conforme al número que les da la ley que los establece, dejaba sencillamente a la voluntad absoluta del presidente de la república la designación de su sucesor. El sistema adoptado por el gobierno de mi cargo no encontrará ninguno de esos escollos, pues la persona que conforme a ellos debe suplir las faltas absolutas del presidente de la república, tendrá un origen verdaderamente popular, y puesto que siendo los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán con el mandato de sus electores, el de proveer, llegada la ocasión, de presidente de la república.

Como se ve, el sistema cambió por completo, y en la actualidad es el Congreso de la Unión el que nombra presidente interino o sustituto, y sólo

de una manera ocasional y por unos cuantos días la comisión permanente puede nombrar un presidente provisional, cuyas únicas funciones son las de convocar al Congreso para que nombre interino o sustituto. En cuanto al presidente interino, éste solamente dura en sus funciones el tiempo necesario para convocar a elecciones de presidente constitucional.

El artículo 81 de la Constitución de 1957 establecía textualmente:

Art. 81. Si al comenzar un período constitucional no se presentaren el presidente ni el vicepresidente electos, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo período haya concluido, y se encargará, desde luego, del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviera impedido, uno de los demás Secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número. De la misma manera se procederá cuando en caso de falta absoluta o temporal del presidente no se presentare el vicepresidente, cuando a éste se le conceda licencia para separarse de sus funciones, si las estuviere desempeñando, y si en el curso de un período ocurriere la falta absoluta de ambos funcionarios. En caso de falta absoluta del presidente y del vicepresidente, el Congreso de la Unión, o en sus recesos la comisión permanente, convocará, desde luego, a elecciones extraordinarias. Cuando la falta de uno y otro funcionario tuviere lugar en el último año del período constitucional, no se hará tal convocatoria, sino que el Secretario que desempeñe el Poder ejecutivo seguirá encargado de él hasta la toma de posesión del nuevo presidente, o de quien deba sustituirlo conforme a los preceptos anteriores. Los ciudadanos designados en las elecciones extraordinarias tomarán posesión de sus cargos luego que se haga la declaración correspondiente, y los desempeñarán por el tiempo que falte para la expiración del período constitucional. Cuando uno de los Secretarios del Despacho deba encargarse del Poder Ejecutivo, lo desempeñará sin necesidad de protesta, entretanto la otorga.

Como consecuencia de la reforma que establecía la vicepresidencia, quedó convertido en el artículo 82, que dice: “Art. 82. Los cargos de presidente y vicepresidente de la república sólo son renunciables por causa grave, que calificará la Cámara de Diputados, ante quien se presentará la renuncia”.

Por lo que hace a la Constitución de 1917, el artículo concordante dice: “Art. 86. El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia”.

Como se ve, no se ocupa ya de la vicepresidencia de la República. El artículo 83 del texto original de la Constitución de 1857 decía:

Art. 83. El presidente, al tomar posesión de su cargo, jurará ante el Congreso y en su receso ante la diputación permanente, bajo la fórmula siguiente: “Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.

Pero como consecuencia de las Leyes de Reforma, fue reformado en los siguientes términos:

Art. 83. El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso o ante la comisión permanente, en los recesos de aquel, la siguiente protesta: “Protesto sin reserva alguna guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus adiciones y reformas, las Leyes de Reforma, las demás que de aquella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión”. El vicepresidente de la república protestará en la misma sesión, en términos semejantes, desempeñar la vicepresidencia, y en su caso, la presidencia de la república; pero si estuviere impedido para hacer la protesta en esa sesión, deberá hacerlo en otra.

Con la adición que se le hizo, quedó establecida la vicepresidencia de la República.

En cuanto a la Constitución de 1917, está concebida en los términos siguientes:

Art. 87. El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión, y ante la comisión permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la nación me lo demande”.

Con relación a este precepto, lo único que puede observarse es que nadie le toma la protesta al presidente, sino que él mismo es el que la rinde, sin que nadie se la pida, pues el Congreso solamente sirve para testigo.

La razón de esto es que habiendo separación e igualdad de poderes no sería lógico que un poder extraño le tomara la protesta al señor presidente de la República.

El artículo 84 de la Constitución de 1857 decía: “Art. 84. El presidente y vicepresidente de la república no pueden ausentarse del territorio nacional sin permiso de la cámara de diputados”.

Este artículo fue reformado cuando se estableció la vicepresidencia, imponiéndose la misma prohibición al vicepresidente.

Pero como en la actualidad, según la Constitución de 1917, no existe vicepresidente, el precepto quedó concebido en los siguientes términos: “Art. 88. El presidente de la república no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión”.

La razón de este precepto es perfectamente clara, ya que el presidente en el extranjero podía estar sujeto a influencias y aun a peligros, que podrían causar serios disturbios al gobierno de la nación, y como es bien sabido que el carácter mexicano es bastante audaz, no sería remoto que si no se pusiera esa cortapisa a las salidas del presidente, éste pudiera emprender viajes que resultaran peligrosos y nocivos. Pero el Congreso de la Unión puede limitar esas actividades. Por lo demás, ya históricamente hemos visto los inconvenientes de que un superior se exponga a esa clase de peligros, pues como es bien sabido el general Antonio López de Santa Anna fue hecho prisionero por Houston, y ya prisionero ordenó a Filisola que se retirara, lo cual perjudicó mucho a la campaña de Texas.

En cuanto a las facultades del Ejecutivo federal, diremos que el artículo 85 de la Constitución de 1857 corresponde al 89 del Proyecto del Primer Jefe y al del mismo número de la Constitución de 1917, y como sustancialmente coinciden esos artículos, es posible referirnos solamente al texto vigente, haciendo en cada fracción las referencias indispensables para darnos cuenta de las reformas que haya habido.

La fracción I del texto vigente dice: “I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, poniendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Ésta concuerda textualmente con la Constitución de 1917 y con el Proyecto de Carranza y con el texto vigente, que no ha sufrido reformas.

Sobre esta fracción, la observación que debe hacerse es la facultad del Ejecutivo de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, disposición que es el origen del derecho administrativo. Pues a fin de proveer en la esfera administrativa a la observancia de la ley, el Ejecutivo está facultado para expedir reglamentos, circulares aclaratorias de los mismos, dar resoluciones concretas en casos particulares y aun establecer tribunales contenciosos administrativos. Es, pues, muy amplia la facultad concedida al Ejecutivo de la Unión en la fracción I del artículo 89 de la Constitución vigente.

La fracción II se ha cambiado un poco, pues en la Constitución de 1857 se decía:

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de la hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

En el proyecto del Primer Jefe, esta fracción decía:

I. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la república, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Esta misma fracción quedó en sus términos en la Constitución original de 1917, y hasta la fecha no ha sufrido reformas; por tanto, la diferencia que existe entre la Constitución de 1857 y la de 1917 consiste en la facultad expresa al presidente de la República para nombrar a los procuradores y gobernadores del Distrito Federal y territorios, lo cual, en último análisis, no hizo sino aclarar la práctica hasta entonces seguida y poner de acuerdo este precepto con las facultades concedidas al Congreso de la Unión en los diversos incisos de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución vigente.

La fracción III de la Constitución de 1857 decía: “Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos, de la diputación permanente”. Esta fracción fue modificada cuando se estableció el bicammarismo y la facultad del Congreso pasó al Senado. En cuanto al Proyecto del Primer Jefe, decía: “III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado”. Y en los mismos términos quedó en el texto original de la Constitución de 1917, que no ha sido modificado.

Por tanto, la diferencia sustancial entre la Constitución de 1857 y la de 1917 es que la primera facultaba a la comisión permanente para aprobar esos nombramientos, en tanto que en la actualidad es facultad exclusiva del Senado, por las razones que se han dado cuando nos ocupamos de esa facultad en esa cámara.

La fracción IV de la Constitución de 1857 establecía: “IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional, y los empleados superiores de Hacienda”. Naturalmente, esta fracción fue modificada cuando se estableció el bicama-

rismo, y por estas razones el proyecto de Carranza establece: “IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada nacional y los empleados superiores de hacienda”.

Esta fracción quedó en los mismos términos en el texto original de la Constitución de 1917, pero fue modificada al crearse la fuerza aérea nacional y el texto vigente establece: “IV. Nombrar, con aprobación del senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y los empleados superiores de hacienda”.

Respecto a la limitación de que esos nombramientos, deben hacerse con aprobación del Senado, nos remitimos a lo dicho al tratar de las facultades de esa cámara.

La fracción V en la Constitución de 1957 establecía: “V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes”.

En el Proyecto del Primer Jefe, la fracción V decía exactamente lo mismo, y otro tanto sucede con el texto original de la Constitución de 1917, que hasta la fecha no ha sido reformada.

Sobre este particular, lo único que llama la atención es que la facultad del presidente está limitada, y no es absolutamente libre, sino que debe hacer esos nombramientos conforme a las leyes, supuesto que se trata de instituciones de carácter permanente y técnicas, y solamente si se tratara de una monarquía absoluta o de una dictadura podría permitirse que el jefe del Ejecutivo, imitando el pasaje ridículo de la opereta llamada *La Gran Duquesa*, hiciera en un momento de una recluta un general. Por tanto, estimamos que esa limitación es perfectamente justificada.

La fracción VI en la Constitución de 1857 decía: “VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y de tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”.

En el Proyecto del señor Carranza se decía exactamente lo mismo: “VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”, y en esos mismos términos quedó en el texto original de la Constitución de 1917; pero como posteriormente se creó la fuerza aérea nacional, hubo necesidad de modificar ese precepto por reforma del 10 de febrero de 1944, para quedar en los términos que sigue: “VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”.

La fracción VII decía en la Constitución de 1857: “VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previenen la fracción 20 del artículo 72”.

Esto quiere decir que en el texto original de la Constitución de 1857 se necesitaba la aprobación del Congreso; pero al establecerse al bicamalismo, esa facultad pasó al Senado.

En el proyecto del Primer Jefe se dice: “VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76”.

Y en los mismos términos quedó tanto el texto original de la Constitución de 1917 como hasta la fecha, puesto que esa fracción no ha sido modificada.

En cuanto a la limitación establecida al Poder Ejecutivo para ese propósito; o sea, la necesidad de recabar la autorización del Senado, debemos tener en cuenta para explicar ese motivo lo mismo que hemos dicho al estudiar las facultades de esa cámara del Congreso de la Unión.

La fracción VII del artículo respectivo de la Constitución de 1857 decía: “VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”.

En los mismos términos está concebida la fracción VIII del artículo 89 del Proyecto del Primer Jefe, que fue aceptada sin modificación en el texto de la Constitución de 1917, y hasta la fecha no ha sido reformada.

Sobre este particular, debe advertirse que cuando tratamos de las facultades del Congreso en lo que se refiere a declaración de guerra, dijimos que el Congreso solamente podía hacerlo en virtud de los datos que presentara el Ejecutivo, si se satisface ese requisito el Congreso no puede expedir una ley que declare la guerra, y por tanto a primera vista parece que sería absurdo poner la fracción de la que nos estamos ocupando, ya que el Ejecutivo de la Unión tiene la obligación de promulgar las leyes; pero esto no es verdad, porque no bastaría para una declaración de guerra una simple promulgación en el *Diario Oficial*, sino que se hace necesario seguir las prácticas establecidas por el derecho internacional, o sea, manifestarlo así a los representantes del país beligerante y hacer igual manifestación a los representantes de los países neutrales, para los efectos de que puedan aplicarse oportuna y debidamente las disposiciones en materia de guerra, que emanan del derecho internacional. Por tanto, no es una redundancia establecer esta fracción, sino que es una necesidad que ha quedado debidamente satisfecha por la Constitución de 1917 tal y como está en vigor.

La fracción IX del mencionado artículo decía en la Constitución de 1857: “IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso”; en los mismos términos se encuentra concebida en el Proyecto del Primer Jefe y en el texto original de la Constitución de 1917, que a la fecha no ha sido reformado.

Debemos llamar la atención sobre que no se dice conceder patentes de curso con sujeción a las leyes fijadas por el Congreso, sino a las bases fijadas por el Congreso. La razón de ello es que el Congreso solamente puede establecerlas en un caso de guerra, o sea, en un caso de emergencia, en que es casi seguro que se suspenden algunas de las garantías individuales y que se concedan determinadas autorizaciones al Ejecutivo, a fin de ampliar sus facultades normales. Por tanto, que se le faculte para legislar en materia de curso, aunque con sujeción a las bases que establezca el Congreso, ya que sería imprudente dejar al Ejecutivo una amplitud que provocara dificultades con otros países, además de los que ya estuvieran en guerra con México, por tanto en esta materia, llegado el caso de una guerra internacional, el Congreso fijará las bases para que el Ejecutivo pueda o no conceder patentes de curso o desarrolle por medio de decretos las bases que haya fijado el Congreso.

La fracción X en la Constitución de 1857 decía: “X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”.

El Proyecto del Primer Jefe quedó en los mismos términos, así como el texto original de la Constitución de 1917, y hasta la fecha no ha sido reformado.

En realidad, siendo facultad exclusiva del Senado, según la fracción I del artículo 76, el aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras, pueda considerarse un error el que en la fracción X se hable de ratificación del Congreso General; pero esto puede explicarse diciendo que desde el momento en que el Senado forma parte del Congreso, las disposiciones relativas a las facultades generales del Congreso y las particulares de cada cámara son las aplicables, y, por tanto, si hubiera sido más claro decir “sometiéndolas a la ratificación del Senado”, en realidad, el texto vigente no constituye un error, puesto que el Congreso remitiría el expediente respectivo a la cámara que debe ocuparse del asunto.

Por lo demás, el error de redacción es hasta cierto punto justificable en la Constitución original de 1917, que, como es bien sabido, se discutió solamente en dos meses, y en el que la comisión de estilo no se excedió jamás en el uso de sus facultades, por temor de que se creyera por algunos diputados constituyentes que trataba de variar el contenido de preceptos aprobados. Esa comisión de estilo estuvo formada por tres distinguidos literatos, que si no hubiera sido por esos temores, indudablemente habrían parado mientes, y al tratarse de esta fracción, habrían puesto “senado” y no “Congreso”. La



referida comisión de estilo estaba formada por los diputados Ciro B. Ceballos, Alfonso Cravioto y Marcelino Dávalos.

La fracción XI de la Constitución de 1857 decía: “XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras”. En el proyecto de Carranza se suprimió esa fracción, por considerarse que estaba contenida ya en la X, o sea, la de dirigir las negociaciones diplomáticas. En el mismo sentido se aprobó la Constitución de 1917, sin que hasta la fecha haya sido puesta esa fracción.

La fracción XII de la Constitución de 1857 decía textualmente: “XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente”. Por su parte, en el Proyecto del Primer Jefe la fracción XI decía: “XI. Convocar al Congreso o alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estime conveniente”.

De suerte que en el proyecto no se concedió a la comisión permanente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, porque se estimó que sólo el Ejecutivo debería tener esa facultad, ya que una comisión permanente hostil podría perjudicar las labores normales del Ejecutivo, obligándolo a convocar constantemente a sesiones extraordinarias, que probablemente estarían encaminadas a poner trabas a la acción del presidente de la República.

Los principales autores que han escrito sobre el particular, y muy especialmente Tena Ramírez, están conformes en que solamente el Ejecutivo sea el que convoque a sesiones extraordinarias, y así es también nuestra opinión. Sin embargo, el texto original de la Constitución de 1917 fue reformado el 24 de octubre de 1923, por razones de índole política, y quedó concebido en los siguientes términos: “XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente”.

La fracción XIII de la Constitución de 1857 decía: “XIII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedido de sus funciones”. Esta fracción concuerda con la fracción XII del Proyecto, que está redactado exactamente en los mismos términos, y así fue aprobada en la Constitución de 1917, sin que hasta la fecha haya sufrido alguna reforma. Por lo demás, es natural que el Ejecutivo esté obligado a auxiliar al Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones, ya que este último carece de la fuerza necesaria para hacer respetar sus decisiones.

La fracción XIV de la Constitución de 1857 decía: “XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación”.

En el Proyecto de Carranza la fracción XIII quedó exactamente en los mismos términos, lo mismo que en el texto original de la Constitución de

1917, que no ha sido reformada, ni amerita reformas de ninguna clase, supuesto que se trata de funciones netamente administrativas.

La fracción XV del artículo respectivo de la Constitución de 1857 decía: “XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales”.

En el proyecto del Primer Jefe, la fracción XIV quedó ligeramente reformada, pues decía: “XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales y los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y territorios”. En esos términos quedó el texto original de la Constitución de 1917 sin que hasta la fecha haya sido reformado.

Como se ve, la única diferencia entre la Constitución de 1857 y la actual es la adición que faculta al presidente de la República para conceder indultos a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y territorios, lo cual es perfectamente legítimo, toda vez que tanto el D. F. como los territorios de la federación dependen directamente del presidente de la República.

Debe tenerse en cuenta también la diferencia que existe entre amnistía e indulto, pues la amnistía, siendo una disposición general, sólo puede establecerse por medio de una ley del Congreso. En cambio, los indultos están previstos ya por las leyes, y solamente se trata de aplicarlas a casos concretos, por lo cual en el ejercicio de esa facultad, el Ejecutivo tiene que someterse a lo que digan las leyes.

La Constitución de 1857 amplió posteriormente ese artículo, y añadió diversas fracciones; pero como sería largo y tedioso enumerar las fracciones que se adicionaron, bastará referirnos al Proyecto del Primer Jefe y a la Constitución de 1917 que tomaron en cuenta esas adiciones.

La fracción XV del Proyecto dice: “XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria”.

La Constitución de 1917, en su texto original dice sobre el particular: “XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionarse de algún ramo de la industria”.

Como se ve, la única diferencia entre el Proyecto y la Constitución, que no ha sido reformada hasta la fecha, es haber puesto una coma en lugar de la conjunción “y”, sin que por ello se altere en lo más mínimo el sentido del precepto, que tiene por objeto facilitar el desarrollo de la industria nacional, y naturalmente, ésa es una función administrativa que debe atribuirse al Poder Ejecutivo; o sea, al presidente de la República.

La fracción XVI del Proyecto dice:

XVI. Cuando la cámara de senadores no esté en sesiones, el presidente de la república podrá hacer, provisionalmente, los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha cámara cuando esté reunida.

En los mismos términos quedó la fracción XVI de la Constitución de 1917, que no ha sido reformada; pero debe tenerse en cuenta que los nombramientos a los que se refiere son los de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales y los de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, así como de los empleados superiores de Hacienda, sin que esto se refiera en lo más mínimo a nombramientos de magistrados del Tribunal Superior ni de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni a ninguna de las fracciones actuales XVII, XVIII y XIX, pues estos han sido adicionados con posterioridad.

En efecto, por reformas del 20 de agosto de 1926 se adicionaron las fracciones actuales XVII, XVIII y XIX, que dicen respectivamente:

XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios y someter los nombramientos a la aprobación de la cámara de diputados, o de la comisión permanente, en su caso.

XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la cámara de senadores, o de la comisión permanente, en su caso.

Tanto los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D. F. y territorios como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran nombrados de otra manera en el texto original de la Constitución de 1917, y de ello nos ocuparemos al tratar del capítulo respectivo; pero en la fecha antes mencionada, o sea, el 20 de agosto de 1928, [cuando] se concedió esa facultad al Ejecutivo. Lo cual viene a robustecer su influencia sobre el Poder Judicial, y se añadió una fracción más, que dice: “XIX. Pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo III”.

Esta adición puede considerarse como una verdadera violación del principio de división de poderes, ya que permite al Ejecutivo juzgar de la buena o mala conducta de un funcionario judicial, cosa inconveniente del todo, ya que si se trata de delitos o faltas oficiales o de delitos del orden común, son los tribunales los que deben resolver, y si se trata sencillamente de la conducta privada, es la opinión pública, y no el Ejecutivo el que debe

decidir sobre el particular, pues conceder esa facultad al Ejecutivo es tanto como exigir a los más altos funcionarios judiciales estar constantemente celosos de no incurrir en el disgusto del Ejecutivo, lo cual viene a ser contrario a la independencia que de ese poder deben tener los funcionarios judiciales. Indiscutiblemente, esa reforma fue hecha por un Congreso y por legislaturas de los estados compuestos de individuos en su mayoría absolutamente ignorantes del derecho constitucional.

TERCERA PARTE  
ENSAYOS JURÍDICOS

CAPÍTULO I

DISCURSO PRONUNCIADO CON MOTIVO  
DEL CUADRAGÉSIMO ANIVERSARIO DEL CONGRESO  
CONSTITUYENTE DE 1916-1917 EN LA CIUDAD  
DE QUERÉTARO

Presentación del editor: quizá el mayor mérito de este discurso son las vivencias personales de Fernando Lizardi en torno al Congreso Constituyente de 1916-1917, del cual él fue un destacado diputado.

Señor Gobernador,  
Señor Presidente de la Legislatura Local,  
Señor Presidente del Tribunal Superior de Justicia  
del Estado,  
Compañeros Constituyentes de 1917,  
Conciudadanas y conciudadanos:

En esta sesión solemne en que vamos a glorificar a nuestros predecesores, los constituyentes de 1857, antes de emprender esa tarea tan honrosa, debo cumplir previamente un deber de gratitud hacia el pueblo queretano, por la buena voluntad y el entusiasmo y en general por la gran hospitalidad que nos brindó en 1916 y 1917, durante las tareas del Congreso en que se expidió la Constitución que actualmente nos rige.

Efectivamente, apenas instalada la primera junta preparatoria presidida por nuestro compañero el licenciado Antonio Aguilar, el 21 de noviembre de 1916, en este mismo local, una clamorosa multitud se acercó a las puertas de la Academia<sup>51</sup> y se nos anunció que una comisión del pueblo queretano deseaba darnos la bienvenida. Se designó para que recibiera a dicha comisión, a los presuntos diputados Manuel Aguirre Berlanga, José María Rodríguez y Rubén Martí, quienes introdujeron a este salón a los ciudadanos Rafael Jiménez y Benjamín Velasco; el primero habló en nombre del pueblo

---

<sup>51</sup> Se refiere a la Academia de Bellas Artes, donde se celebraron las reuniones preparatorias al Congreso Constituyente.

queretano y el segundo, llevó la voz del Partido Liberal Queretano y del Centro Social Fronterizo, habiendo pronunciado ambos sendos discursos, vibrantes de patriotismo e impregnados de buena voluntad hacia los presuntos diputados constituyentes de 1917. Contestó a nombre de la asamblea, el licenciado Manuel Aguirre Berlanga, agradeciendo debidamente las expresiones de los representantes del pueblo queretano, del Partido Liberal del mismo estado y del Centro Social Fronterizo. En verdad, puede decirse que la bienvenida que recibimos, fue absolutamente sincera, pues los 215 diputados constituyentes que vinimos desde los más apartados rincones de la República a esta histórica ciudad, al terminar nuestras tareas y ausentarnos de Querétaro, nos llevamos agradables recuerdos; pero dejamos en cambio parte de nuestros corazones, ya que ni uno solo de todos nosotros se vio privado de la amistad y afecto de muchísimos queretanos, incluyéndose naturalmente entre ellos, los distinguidísimos diputados ya difuntos, Juan N. Frías, José M. Truchuelo y Ernesto Perusquía cuya labor fue altamente meritoria.

Al reanudarse la sesión preparatoria, se procedió a elegir la mesa directiva para las juntas respectivas, resultandos electos, [como] presidente, el inolvidable Manuel Amaya que con su ruda franqueza varias veces se hizo acreedor a censuras más aparentes que reales, ya que en el fondo todos le tuvimos sincero afecto. Para vicepresidentes, los generales Heriberto Jara e Ignacio Pesqueira y para secretarios, los licenciados Rafael Martínez de Escobar, Alberto M. González, Luis Ilizaliturri e Hilario Medina.

Al reanudarse por la tarde la sesión, se nombraron las dos comisiones revisoras de credenciales y se señaló para la segunda sesión, el 25 de noviembre. En la discusión de credenciales, ese mismo día fue aprobada sin discusión la del que habla, juntamente con otras muchas; pero se desechó la del licenciado Fernando González Roa como suplente de Vicente Valtierra por el Segundo Distrito de Guanajuato, se suscitó una seria discusión con motivo de la credencial de Carlos Ezquerro y como nota curiosa debe advertirse que al discutirse la credencial de Rubén Martí, atacó su validez Juan de Dios Bojórquez, quienes como vulgarmente se dice, hoy beben en un vaso de agua, lo cual es perfectamente explicable, ya que nuestra responsabilidad histórica y la comunidad de ideales revolucionarios, nos impone como un deber, el lazo de una perpetua y sólida amistad.

Largas y muy reñidas fueron muchas de las discusiones sobre credenciales, y durante los días que ellas duraron, un considerable número de presuntos diputados pudo darse cuenta de que había en las juntas preparatorias dos tendencias opuestas y de que dos pequeños grupos de diputados trataban de imponer, ya su práctica parlamentaria, o ya sus relaciones políticas para influir sobre la totalidad de la asamblea; de allí vino que se constitu-

vera el grupo llamado “independiente”, que se reunió varias veces en el Centro Social Fronterizo y principió sus labores por proponer candidatos para la mesa directiva del Congreso. Ese grupo de independientes fue muy numeroso y cuando en la sesión preparatoria de 30 de noviembre se eligió mesa directiva para las labores del Congreso, triunfaron todos los candidatos del mencionado grupo Independiente, como sigue: para presidente, Luis Manuel Rojas por 86 votos, contra 68 para Manuel Aguirre Berlanga y 6 a otras personas; para primer vicepresidente, Cándido Aguilar, por 80 votos contra 73 a favor del general Mújica y 4 a favor de otras personas; para segundo vicepresidente, Salvador González Torres, por 79 votos contra 74 a favor del general Esteban B. [Baca] Calderón; para primer secretario, al que habla, por 84 votos contra 68 a favor de Luis Manuel Rojas; para segundo secretario, Ernesto Meade Fierro, por 80 votos contra 70 para Enrique Recio; para tercer secretario, José M. Truchelo por 72 votos contra 59 a favor de Esteban B. Calderón; para cuarto secretario, Antonio Ancona Albertos por 79 contra 72 para Rafael Vega Sánchez; para primer prosecretario, Jesús López Lira, por 89 votos contra 73 de Luis T. Navarro; para segundo prosecretario, Fernando Castaños por 75, contra 72 de Porfirio del Castillo; para tercero, Juan de Dios Bojórquez, por 78 votos contra 37 a favor de Samuel de los Santos y 35 a favor de otras personas, y para cuarto prosecretario, Flavio A. Bórquez por 78 votos, contra 73 a favor de Manuel M. Prieto y 7 a favor de otras personas.

He querido precisar esas cifras, para demostrar que, habiendo triunfado los candidatos del grupo Independiente con un promedio de 80 votos cada uno, este grupo no constituyó la mayoría del Congreso numéricamente, pero sí pudo influir de una manera considerable, y debido a las diferencias que existían entre los otros dos grupos, uno de los cuales era absolutamente radical, y el otro quizá muy moderado. Por lo demás, esto significa que la Constitución de 1917, supo aceptar las tendencias verdaderamente definidas de la Revolución, sin exagerarlas y mucho menos sin traicionarlas.

Al finalizar esa junta preparatoria se citó para la primera sesión del Congreso, se nombraron comisiones para recibir al primer jefe y se advirtió que no sería obligatorio el traje de etiqueta para las sesiones solemnes, no obstante que así lo prevenía el Reglamento del Congreso.

En el nombramiento de la Primera Comisión de Constitución triunfaron también los candidatos del grupo Independiente antes aludido, que fueron los diputados general Francisco J. Mújica, de Michoacán; Alberto Román, de Veracruz; Luis G. Monzón, de Sonora; Enrique Recio, de Yucatán, y Enrique Colunga de Guanajuato. Posteriormente se hizo necesario nombrar una Segunda Comisión de Constitución, resultandos electos los



diputados Paulino Machorro Narváez, de Jalisco; Heriberto Jara, de Veracruz; Arturo Méndez, de San Luis Potosí; Hilario Medina, de Guanajuato; y Agustín Garza González, de Nuevo León.

He insistido en esos detalles al parecer nimios, para demostrar dos cosas: primero, que el grupo Independiente que no quiso aceptar extremismos, es el que tuvo mayor influencia en las labores del Congreso; y segundo, que en la integración tanto de la mesa directiva como de las comisiones de Constitución, se procuró que estuviesen representados todos los estados de la República. Por consiguiente, el fruto de nuestras labores fue una obra esencialmente nacional, que a todos nos hace responsables ante la historia y ante la Patria, no solo de lo nuevo que hayamos puesto en la Constitución de 1917, sino del respeto y conservación que hubiésemos guardado hacia la herencia política que nos legaran los constituyentes de 1857, y los próceres de la Reforma, cuya memoria pretendemos exaltar en este día.

Para juzgar de nuestra actitud sobre ese particular, debemos tener en cuenta que los documentos llamados constituciones incluyen dos clases de preceptos: una que comprende las decisiones políticas fundamentales que presentan como un todo el modo de ser de determinado pueblo, y la otra, un conjunto de leyes constitucionales que tratan de hacer práctica esas decisiones políticas fundamentales. Así, por ejemplo, es una decisión política fundamental que el pueblo mexicano acepta la forma federal de gobierno, por lo cual nuestros estados son libres soberanos en su régimen interior; pero no es decisión política fundamental el que haya determinado número de estados, pues la misma Constitución prevé el caso de que puedan aumentar. De la misma manera es decisión política fundamental, que se establezca la división de poderes; pero la mayor o menor rigidez de esa división, está establecida en preceptos que no son decisiones políticas fundamentales, sino simplemente leyes constitucionales. Por tanto, si queremos juzgar nuestra obra globalmente desde el punto de vista del respeto que hayamos tenido por el legado que nos hicieran los constituyentes de 1857, debemos examinar cuáles son las decisiones políticas fundamentales en una y otra Constitución, como enseguida se expresan:

Primera: En el Estado mexicano la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Esta decisión política se encuentra en la Constitución de 1857 y fue conservada en la de 1917.

Segunda: En el Estado mexicano, todo poder público dimana del pueblo; decisión aceptada en ambas constituciones.

Tercera: En el Estado mexicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Existente en ambas constituciones.

Cuarta: El Estado mexicano adopta la forma republicana de gobierno. Aceptada también en ambas constituciones.

Quinta: El mexicano, es un Estado federal. Aceptada en ambas constituciones.

Sexta: El Estado mexicano, es una democracia constitucional, de carácter representativo. También aceptada en ambas Constituciones.

Séptima: El Estado mexicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres y los derechos sociales. La Constitución de 1857 solamente reconocía los derechos individuales públicos de los hombres, pero no los derechos sociales, y en este sentido creo que mejoramos la herencia de nuestros mayores, sin que esto signifique el que se censure a los constituyentes de 1857, pues en aquella época casi no existía el socialismo político y no podíamos exigirles que aquellos diputados fuesen profetas; antes bien, nosotros mismos nos anticipamos a nuestra época ya que la Constitución que hicimos fue la primera en el mundo que reconoció los derechos sociales.

Octava: En el Estado mexicano existen tres poderes, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta declaración es aceptada en ambas constituciones y solamente debe advertirse que en la Constitución de 1857, el Ejecutivo estaba muy expuesto a verse maniatado por el Legislativo en caso de oposición; lo cual hizo decir a muchos políticos de aquél tiempo, que era imposible gobernar con la Constitución de 1857 y que, para poder gobernar se necesitaba violar esa Constitución. Nosotros reforzamos un poco al Poder Ejecutivo, mediante diversas leyes constitucionales que no afectan a la declaración política fundamental.

Novena: En el Estado mexicano, el municipio libre es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. Esta decisión política fundamental, no existía en la Constitución de 1857, y podemos considerarla como un adelanto.

Décima: El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. Este principio, lo mismo que la libertad de conciencia, no fueron consignados en el texto primitivo de la Constitución de 1857, sino que fue necesario que las establecieran las Leyes de Reforma, incorporándose más tarde a la Constitución por medio de la Ley de Adiciones y Reformas promulgada en 1873 por el licenciado Sebastián Lerdo de Tejada. Por nuestra parte, aceptamos expresamente esos principios en los artículos 24 y 130 de la Constitución de 1917.

Quizá pudiera añadirse otra decisión política fundamental consistente en la no reelección del presidente de la República, pues aunque algunos dicen que semejante precepto es una restricción a la libertad de sufragio, en realidad es una garantía de las muchas que necesita esa misma libertad; y

habiendo costado tanta sangre el sostenimiento de ese principio, creo que si no técnica, cuando menos políticamente debe ser considerada como una decisión fundamental de nuestra Constitución y, por lo mismo, intocable por el mal llamado poder constituyente permanente, que en el fondo sólo podría llamarse poder adaptador de la constitución, ya que no tiene facultades para transgredir las decisiones políticas fundamentales adoptadas por un verdadero Congreso Constituyente.

El análisis que precede demuestra evidentemente que los constituyentes de 1917 conservamos las decisiones políticas fundamentales que existían en la Constitución de 1857, lo cual nos obliga a manifestar de la manera más solemne nuestra profunda admiración y respeto por los Zarco, Arriaga, Ignacio Ramírez, Juan B. Morales, Santos Degollado y demás constituyentes de 1857 que impecables en su conducta privada y adelantándose a las ideas de su tiempo, tuvieron que luchar contra una situación social absolutamente adversa y que supieron sacar adelante sin embargo, gracias a la energía y constancia del gran repúblico Benito Juárez.

Si nosotros hemos añadido en la Constitución de 1917 otras tres decisiones políticas fundamentales, esto no menoscaba sino completa la obra de los Constituyentes de 1857; y la razón es obvia: tanto la Constitución de 1857 como la de 1917, no son obra de unos cuantos diputados legisladores, sino que lo son del pueblo mexicano entero.

Refiere la mitología griega que Pallas Atenea, o Minerva, como la llamaron los romanos, nació del cerebro de Júpiter rey de los dioses y que nació armada. De la misma manera la sabiduría que pueda haber en nuestras constituciones nació del corazón del pueblo mexicano y nació armada porque ese mismo pueblo ha demostrado siempre que los principios contenidos en las constituciones populares son un patrimonio político que el pueblo ha sabido siempre defender con las armas.

Que en cuanto a la labor de intérpretes de los anhelos del pueblo que desempeñamos los constituyentes de 1917, no somos nosotros mismos quienes debemos juzgarla; lo único que podemos decir es que nuestra conciencia no nos reprocha la actitud que asumimos en esta histórica ciudad y que si nos fuera dado hablar con las sombras de los ilustres constituyentes de 1857, que seguramente se pasean en los Campos Elíseos al lado de los Pericles, los Cicerones, los Hidalgo y los Morelos, diríamos: hemos procurado conservar la herencia que nos dejasteis, y hemos procurado también adaptarla eficazmente a las nuevas condiciones sociales; si lo hemos hecho bien, llamadnos buenos mexicanos como lo fuisteis vosotros; si lo hicimos mal, perdonadnos en gracia de nuestra buena intención.

Querétaro, Qro. 6 de febrero de 1957.

## CAPÍTULO II

### JOSÉ NATIVIDAD MACÍAS. DISCURSO PRONUNCIADO EN LA INAUGURACIÓN DE UNA ESCUELA QUE LLEVA SU NOMBRE, EN SILAO, EL 26 DE FEBRERO DE 1955

Presentación del editor: pensamos que el diputado al Congreso Constituyente de 1916-1917 fue don José Natividad Macías,<sup>52</sup> quien fue el redactor, junto con Luis Manuel Rojas, del Proyecto de Venustiano Carranza, y que no hubo diputado más cercano, en muchos aspectos, a don José Natividad que el licenciado Fernando Lizardi. De ahí la importancia de esta pieza oratoria, que revela muchos aspectos personales de quien él calificó como su “maestro”.

Señor gobernador,  
Señores representantes de los poderes legislativo y judicial del estado,  
Señor director general de educación,  
Señor presidente de la asociación de constituyentes de 1917,  
Señoras y señores:

La Asociación de Constituyentes de 1917 se ha servido comisionarme para que la represente en este homenaje a uno de sus más distinguidos miembros, el señor Licenciado don José Natividad Macías, cuyo nombre va a llevar esta Escuela que hoy se inaugura.

La tarea en sí misma es difícil, pues son tantos los méritos del ilustre letrado que al hacer su elogio se corre el riesgo de pasar por alto algunos de los principales y, por consiguiente, si yo acepté gustoso la representación que se me ha conferido, es porque probablemente de los diputados al Congreso Constituyente de 1917 que sobrevivimos, soy el que conoce más de cerca las actividades profesionales, familiares y políticas de aquél distinguido varón que por su propio esfuerzo llegara a ser una de las figuras más distinguidas del foro nacional.

---

<sup>52</sup> Cfr. nuestro trabajo: “José Natividad Macías: jurista, constituyente y rector”, en *1916 rumbo a la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2018, pp. 247-273.

Todo homenaje que se rinde a una persona tiene por objeto directo, el exaltar sus méritos; pero si ese homenaje consiste en la dedicación de una escuela, el objeto capital es sin duda alguna recordar a los educandos los méritos de la persona cuyo nombre lleva el plantel en que se educaran, a fin de que los imiten. Es por eso por lo que esa tarea requiere una minuciosa descripción de la vida del que recibe el homenaje, ya que el fin principal no consiste solamente en que los niños que van a educar aquí se dediquen a las labores escolares con empeño, sino que siempre tengan el espíritu de honradez, de energía y de constancia que en todas las circunstancias de su vida ostentó el ilustre jurisconsulto cuyo nombre exaltamos hoy.

No lejos de este lugar, el 8 de septiembre de 1857, nació el señor don José Natividad Macías, hijo legítimo de don Pedro Macías y de doña María Castorena, personas modestas y humildes pero a quienes por sus virtudes acrisoladas, el Manco de Lepanto no hubiera vacilado en calificar de cristianos viejos, ya que de cada uno de ellos podríamos decir, recordando las palabras de un conocido poeta:

Hizo el bien, ignoró el mal,  
y su música más sana,  
fue la voz de la campana  
de su parroquia natal.

Poco o nada hay que decir de la primera infancia de don José Natividad, sino que desde muy pequeño reveló una notable inteligencia que sus padres trataron de desarrollar de la mejor manera posible, para lo cual creyeron contar con la ayuda de un pariente sacerdote, pero un incidente impidió esa ayuda. Aconteció que al sentarse dicho sacerdote se clavó un alfiler que estaba en el asiento y creyó que se trataba de una travesura del mencionado niño, a quien le tomó mala voluntad por aquella circunstancia.

No obstante lo anterior, pudo don José Natividad hacer con todo éxito sus estudios primarios y concluidos estos, logró ser aceptado para estudiar preparatoria en el Seminario de León, donde continuó distinguiéndose en sus estudios, al grado de que su pariente sacerdote ofreció ayudarlo, si se decidía a tomar las órdenes sacerdotales; pero don José Natividad no tenía vocación para el sacerdocio y así lo manifestó terminantemente a su pretendido protector, quien decidió abandonarlo a su suerte. Sin embargo, el señor obispo de León, habiéndose percatado de la habilidad con que hizo sus estudios preparatorios don José Natividad y de la amenaza hecha por el aludido sacerdote, llamó a don José Natividad y le dijo que como a nadie debía imponérsele una vocación contra su voluntad, puesto que él no

quería ser sacerdote y en cambio deseaba ser abogado, lo iba a nombrar profesor de latín en un colegio preparatorio que tenía el clero en la ciudad de Guanajuato, para que con el sueldo que ganase como profesor de dicha materia pudiera hacer sus estudios de abogado en el Colegio del Estado. De esta manera logró don José Natividad ir a estudiar derecho al Colegio de Guanajuato, del cual era rector entonces mi padre, el señor licenciado don Manuel Lizardi. Don José Natividad pretendió que se le revalidaran los estudios preparatorios que había hecho en el Seminario a lo cual se rehusó el director del colegio como era natural, y don José Natividad tuvo que presentar exámenes a título de suficiencia de todas las materias preparatorias, iniciando de esta manera sus estudios profesionales.

La negativa del rector del colegio de revalidar estudios que no eran revalidables, disgustó en un principio a don José Natividad, pero cuando llegó a cursar Procedimientos Civiles y fue directamente alumno del licenciado don Manuel Lizardi, se estableció entre ellos una corriente de simpatía, mediante la cual el alumno pudo darse cuenta de la sapiencia del profesor y el profesor del talento del alumno. Esa corriente simpática no llegó a romperse jamás, pues ya en los últimos años de su vida, el señor licenciado Macías frecuentemente decía a sus amigos que lo que él sabía de derecho, se lo había aprendido al licenciado don Manuel Lizardi.

Esa misma corriente de simpatía hizo que cuando don José Natividad Macías, siguiendo el plan de estudios vigente tuvo que practicar en algún bufete de abogado, escogió el del licenciado Manuel Lizardi quien lo recibió con agrado, y más aún, cuando don José Natividad se recibió, el licenciado Lizardi lo hizo socio de su despacho.

De este modo se estrecharon los vínculos de amistad a tal grado, que el licenciado Lizardi fue padrino de bautismo de dos de los hijos del licenciado Macías, del mayor, Manuel actualmente abogado y de la señorita Virginia Macías.

Con motivo de esas relaciones, frecuentemente comía y cenaba el señor licenciado Macías en la casa del que lleva la voz y, de esa manera, pudo conocerle desde la más pequeña infancia, habiendo sido él quien durante una sobremesa me enseñó a distinguir entre una línea recta, una curva y una quebrada. ¡Quizá esa enseñanza puede considerarse como presagio de que más tarde sería el maestro Macías quien al enseñarme la rectitud del derecho, me hiciese percibir la diferencia entre lo justo y lo injusto!

Por motivos de salud, el licenciado Manuel Lizardi tuvo que retirarse del ejercicio activo de la profesión, yéndose a vivir a una finca que acababa de comprar cerca de Celaya. Entonces todo el peso del despacho quedó a cargo del señor licenciado Macías, quien no solamente lo conservó a la

altura en que antes se encontraba, sino que aún llegó a hacerlo más floreciente, debido quizá a la estrecha amistad que llegó a entablar con el señor general don Manuel González, en aquella época gobernador del estado. A la muerte del general González, fue designado gobernador interino el señor licenciado don Joaquín Obregón González, a quien no pretendo atacar en lo más mínimo, tanto más cuanto tengo algunos motivos de agradecimiento hacia él; pero es el caso que como consecuencia de las condiciones políticas se empezó a perseguir a los que habían sido amigos del general González y el señor licenciado Macías tuvo que salir del estado para radicarse en la capital de la república, donde a pesar de las dificultades que tenían que presentarle los intereses creados, con relativa prontitud llegó a establecer un bufete de gran prestigio profesional.

En el año de 1901, salí de la ciudad de Guanajuato para ir a continuar mis estudios a México y desde luego, solicité que el señor licenciado Macías me aceptara como pasante, a lo cual accedió bondadosamente, y desde entonces pude seguir de cerca sus actividades profesionales y políticas.

Mucho se censuró más tarde, sin motivo de fondo, el hecho de que el señor licenciado Macías hubiese sido senador por el estado de Tlaxcala en la época porfirista, más voy a explicar la causa de ello.

El estado de Tlaxcala había tenido un litigio de gran importancia, en el que solicitó el patrocinio profesional del señor licenciado Macías, quien lo desempeñó con todo éxito y al finalizarse el asunto, el gobernador de Tlaxcala, coronel don Próspero Cahuantzi, trató de remunerar los servicios profesionales del licenciado Macías, quien con todo patriotismo contestó que servirle a un estado de la república era como servirle a toda la República, y que era obligación de todo abogado servir a los intereses nacionales, por lo cual no cobraba un solo centavo de honorarios.

De esta época data la amistad que existió entre el señor licenciado Macías y el señor don Gerzain Ugarte, que a la sazón era secretario particular del gobernador de Tlaxcala, por lo que no es de extrañar que esa amistad haya continuado en el Congreso Maderista y más tarde en el Congreso Constituyente.

Como el señor Cahuantzi no quiso darse por bien servido, dados los procedimientos que se acostumbraban en aquella época, habló con el señor general Díaz y le propuso hacer diputado por algún distrito de Tlaxcala al señor licenciado Macías, pero el señor presidente, aun cuando no tenía motivo personal alguno para rechazar al licenciado Macías, debido quizá a sus compromisos políticos con el señor licenciado don Joaquín Obregón González, contestó diplomáticamente al señor Cahuantzi que se trataba de recompensar un servicio hecho a todo el estado y, por consiguiente, más

bien que diputado habría que hacer senador al señor licenciado Macías, pero que como ya tenía compromisos previos con el señor ingeniero don Manuel María Contreras, se hiciera senador propietario a dicho ingeniero y suplente al licenciado Macías.

De esta manera procuraba el señor general Díaz dejar contento al señor Cahuantzi y al mismo tiempo, no tener muy de cerca al licenciado Macías; pero aconteció que poco después de las elecciones murió el señor ingeniero don Manuel María Contreras y tuvo que sustituirlo en el Senado el señor licenciado Macías, quien no solamente lo sustituyó en el Senado, sino que lo sustituyó en su puesto en la meritoria Sociedad de Geografía y Estadística, donde como discurso inaugural presentó un brillantísimo estudio sobre el cristianismo en la Edad Media.

Muchos han creído que el señor general Díaz se plegaba siempre a los deseos y tendencias del llamado Partido Científico, pero esto no es del todo cierto, pues en ocasiones pretendió salir de la esfera de influencia de dicho Partido y cuando éste presentó un Proyecto de Ley Minera que favorecía los intereses de las grandes compañías en perjuicio de los gambucinos, el mismo general Díaz vio con mucho agrado que don José Natividad atacase duramente en muchas sesiones del Senado ese proyecto de ley, procurando dicho letrado que la ley favoreciese a los gambucinos y no a las grandes compañías.

Lo anterior nos revela que aún desde la época de la dictadura, el señor licenciado Macías fue defensor de las clases proletarias.

Posteriormente el mismo letrado fue diputado por un distrito de Guanajuato a la legislatura maderista, en donde se afilió al Grupo Renovador, que como es bien sabido, trató de llevar a la práctica muchos anhelos populares, cosa que no logró debido, como todo el mundo lo sabe, a la traición de Victoriano Huerta.

Cuando consumada la ominosa traición e infames asesinatos por Victoriano Huerta, el insigne Varón de Cuatro Ciénegas, se dedicó a restablecer el orden constitucional basándose en el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, era natural que se invitase a todos los ciudadanos conscientes de sus deberes a agruparse en derredor del señor Carranza a fin de defender el Plan de Guadalupe; pero también era natural que la defensa se debiera hacer en distintos sectores, y aun cuando algunos diputados renovadores fueron inmediatamente a ponerse a las órdenes del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el mismo señor Carranza se dio cuenta de que si todos los miembros de ese Congreso se separaban de él y lo abandonaban para ir a ponerse francamente al lado de la revolución, Victoriano Huerta fácilmente podría improbar un congreso de burlas que diera cierto aspecto de



legalidad a su gobierno. Por este motivo, el señor Carranza, por conducto de don Eliseo Arredondo, mandó decir a muchos diputados renovadores que permanecieran en sus puestos, a fin de obstruccionar al llamado gobierno de Huerta, lo cual se hizo, dando por resultado la disolución del Congreso y la prisión de muchos diputados, entre los cuales se encontraba el señor licenciado don José Natividad Macías.

Luego que este letrado pudo posteriormente unirse al señor Carranza y se expidió el Decreto de Adiciones y Reformas al Plan de Guadalupe, el mismo Primer Jefe ordenó al señor licenciado Macías que marchase al extranjero a fin de estudiar diversas instituciones políticas que permitieran formular un Proyecto de Reformas a la Constitución. Desempeñó esa comisión el señor licenciado Macías y posteriormente en unión de los señores licenciado Luis Manuel Rojas, ingeniero Félix F. Palavicini, Alfonso Cravioto y algunos otros más, comenzó a preparar en Veracruz el Proyecto de Reformas que más tarde habría de presentar el Primer Jefe al Congreso Constituyente de 1916 y 1917.

El señor licenciado Macías asistió a ese congreso como diputado por un distrito electoral de Guanajuato y su actuación en el mismo fue verdaderamente notable.

Es bien sabido que dentro del mismo documento llamado constitución, hay que distinguir la constitución propiamente tal formada por las decisiones políticas fundamentales del pueblo y las leyes constitucionales tendientes a dar vida efectiva a esas decisiones. Es bien sabido también que las discusiones del Congreso Constituyente fueron muy acaloradas, sobre todo cuando se trataba de decisiones políticas fundamentales y, de la misma manera, nadie ignora que el señor licenciado Macías tuvo muchos opositores en el Congreso, pero ni esos mismos opositores pudieron poner en duda la sapiencia del distinguido letrado, pues aunque no aceptaron algunos de sus principios políticos, siempre lo escucharon con atención y respeto en todo lo relativo a técnica constitucional.

Más tarde continuó sus labores legislativas dicho letrado en el período preconstitucional, formulando por encargo del señor Carranza varios proyectos de ley muy importantes, entre otros la primera Ley de Amparo y la Ley de Relaciones Familiares; desarrollando esas actividades mientras continuaba al frente de la Universidad Nacional.

Después del asesinato del señor Carranza, el señor licenciado Macías se vio precisado a salir de la República, no precisamente porque lo desterrase el señor general Obregón, sino que más bien por eludir apasionadas persecuciones del señor general Hill y para evitarle compromisos al señor general Obregón, salió del país durante una larga temporada.

Cuando regresó a la patria, su avanzada edad, su salud que empezaba a debilitarse y el deseo de no intervenir directamente en asuntos políticos, lo hicieron apartarse del ejercicio activo de la profesión, pero no por ello olvidó la protesta solemne formulada cuando se expidió la Constitución de 5 de febrero de 1917, y de diversas maneras procuró excitar a las autoridades a su debido cumplimiento.

Especial atención debe ponerse, por una parte, en que cuando principió a desarrollarse la corruptela de conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, sin que hubiese suspensión de garantías, el señor presidente Cárdenas, sin que fuera estrictamente necesario, pero sí muy conveniente para corregir esa corruptela, propuso la adición al artículo 49 de la Constitución que dice: En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, y al aprobarse esa reforma, el señor licenciado Macías fue de los primeros en felicitar telegráficamente al general Cárdenas por esa iniciativa.

Es también importante tener en cuenta la serie de artículos publicados por el señor licenciado Macías, en defensa de la Constitución en explicación de su verdadero sentido y recta interpretación, refiriéndome entre esos artículos de una manera muy especial al publicado en Excelsior el 5 de febrero de 1942, del cual me permito copiar las siguientes frases:

El señor procurador general de la nación, licenciado don José Aguilar y Maya, que es un abogado inteligente, profundo conocedor del Derecho en sus diversas ramas, uno de los abogados más competentes del Foro Mexicano y de honorabilidad bien probada, que en sus varios años de servicio a la nación no ha llegado a hacer fortuna, porque no se ha sugestionado por el sonoro retintín del oro, acaba de publicar en las columnas de “El Universal”, en el número correspondiente al 27 de enero último, un artículo en el que comenta en términos elogiosos la exposición que hizo el señor Carranza al presentar al Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917), la organización del Ministerio Público Federal [...]

Este merecido elogio hecho por el señor licenciado Macías a un funcionario a quien por razón de su edad posiblemente sólo conocía de vista, sin que lo ligaran con él lazos de amistad personal, demuestra claramente tanto la ecuanimidad del señor licenciado Macías como su profética videncia, ya que con justicia se puede decir que el señor licenciado Aguilar y Maya ha sido un habilísimo procurador de Justicia de la Nación, y es actualmente un gobernante prestigiado que ha sabido dar a Guanajuato un gran impulso en materia de educación pública, de vías de comunicación, de cultura general

y, más que nada, de esa paz política y social que tanto necesita el pueblo mexicano para poder satisfacer los altos destinos a que está llamado.

Profesores y alumnos de esta escuela: tened presente ante todo, que si queréis honrar el nombre del plantel en que vais a educar y ser educados, debéis imitar antes que nada la laboriosidad, la honradez y la lealtad personal y política del distinguido varón cuyo nombre lleva este plantel, en que el estado de Guanajuato, por conducto de su digno gobernante os proporciona la manera de escalar el primer peldaño que os ha de llevar a un destino que os haga dignos del nombre de guanajuatenses, de guanajuatenses ilustres como Hidalgo, Chico, Doblado, Eduardo Liceaga, Santos Degollado, Ponciano Aguilar y por qué no decirlo, el mismo José Aguilar y Maya y tantos otros que han demostrado hasta la evidencia el patriotismo y la cultura del Estado.

Y vosotros, compañeros constituyentes que me habéis honrado con vuestra representación en este solemne acto, recibir la expresión más sincera de agradecimiento, ya que ha podido tributar un merecido elogio al hombre que me formó profesionalmente y de quien tengo que decir, recordando a Cicerón en su discurso por el poeta Arquias, que si hay en mí algo de conocimientos jurídicos, en los cuales se me juzga medianamente versado, es a Macías, al ilustre maestro José Natividad Macías, a quien debo esos pequeños conocimientos.

Silao, Gto. 26 de febrero de 1955.

## CAPÍTULO III

### EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN SUS RELACIONES CON EL PROBLEMA AGRARIO

Introducción del editor: por reforma constitucional del 10 de enero de 1934 se modificó radicalmente el sistema agrario previsto tanto en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 como en el texto original del artículo 27 de la Constitución de 1917, de ahí la preocupación del constituyente Fernando Lizardi, que argumenta en los siguientes trabajos.

#### 1. *La propiedad en la época colonial*

El señor licenciado Lucio Mendieta y Núñez finaliza la segunda parte de su valiosa obra *El Problema Agrario de México*, con estas palabras: “El problema agrario, por tanto, nació y se desarrolló durante la época colonial. Cuando México logró independizarse, llevaba ya ese problema como una herencia del régimen pasado”. Esa es una verdad innegable y, por consiguiente, si queremos resolver el problema, es preciso determinar con la mayor exactitud posible, cómo nació y cómo se ha desarrollado, a fin de que pueda plantearse con toda claridad, pues sólo así será posible decidir si los medios que se han empleado para resolverlo y los que ahora se proponen son los más adecuados para obtener el resultado que se desea.

En la época precortesiana no existía ese problema, cuando menos en la forma que ahora reviste, pues no existía el concepto de propiedad privada, tal como lo desarrollaron los romanos y la plena potestad sobre la tierra sólo la tenía, entre los antiguos mexicanos, el rey.

Sin embargo, por lo que se refiere al medio de aprovechamiento de ésta, puede considerarse dividida entre los tres grupos que menciona el autor citado: 1o. propiedad del rey, los nobles y los guerreros; 2o. propiedad de los pueblos, y 3o. propiedad del ejército y los dioses.

Al consumarse la conquista, la teoría jurídica cambió por completo, pues, por una parte el llamado derecho de conquista, que pretendía legitimar la ocupación de los bienes de los “infielos” con quienes se estuviese

en guerra, y por otra, las bulas de Alejandro VI de 3 y 4 de mayo de 1493, conocidas con el nombre de *Inter Coetera*, o *De noverint Universi*,<sup>53</sup> y otra, seis meses posterior, denominada *Dudum Siquidem*, que concedieron a la Corona de Castilla, no sólo el dominio eminente, sino el directo y de vinculación, dieron como resultado que se considerara a los reyes de España como la única fuente de la propiedad privada en sus dominios de las Indias; propiedad que era indispensable constituir, ya que era físicamente imposible que los monarcas españoles actuasen como propietarios particulares de la mayor parte de este continente.

Al constituir esa propiedad, dadas las ideas de la época, seguramente a nadie se le ocurrió respetar la propiedad de las tierras que correspondían al ejército y a los dioses indígenas, y tampoco se pensó en respetar la correspondiente a los reyes, nobles y guerreros indígenas por más que, en algunas ocasiones, una llamada generosidad de los reyes de España pueda haber hecho mercedes de tierra a favor de alguna o familias de indios. En cuanto a la propiedad de los pueblos, ya veremos adelante como fue tratada por las leyes españolas.

Por otra parte, es muy posible que los reyes de España, cuando menos en un principio, no hayan tenido el propósito de crear grandes latifundios, pues las primeras unidades de medida agraria fueron la peonía y la caballería, unidades relativas pequeñas, que se asignaban respectivamente a los soldados de infantería y de caballería; pero en la práctica, esas medidas que se aplicaban normalmente a los terrenos que en Europa se conquistaban a los mares, en América sólo tuvieron aplicación en los casos de nuevas fundaciones de pueblos hechas por los españoles, pues en todo lo demás, la codicia de los conquistadores, tanto en los que se refieren a tierras, como a los indios que las habitaban; los compromisos de las altas autoridades de España con dichos conquistadores, quienes frecuentemente disfrutaban de “capitulaciones” muy ventajosas; la necesidad de fomentar la colonización de las Indias; el deseo de cristianizar a los indios, que dio origen, tanto a las grandes propiedades de la Iglesia, como a la odiosa institución de las encomiendas; posiblemente también la necesidad de aclimatar especies animales desconocidas en nuestro territorio y que requerían para su desarrollo grandes extensiones de tierra; tal vez la generosidad hacia ciertas familias indígenas, y, finalmente, la incertidumbre originada por la deficiencia de las medidas agrarias, dieron origen a una desigual y poco equitativa distribución de las tierras, y trajeron como consecuencia que la propiedad territorial, estuviese dividida prácticamente en dos clases: gran propiedad y propiedad mínima.

---

<sup>53</sup> En páginas anteriores ya se aclaró el error del autor en este punto. *N. del E.*

Forman parte de la gran propiedad, en primer lugar, las tierras mercedadas, que eran las concedidas a particulares por los reyes de España; y aun cuando no había ley que precisase la extensión de una merced de tierra, esas mercedes se referían en general a grandes extensiones, tanto más cuanto que las primeras mercedes fueron confirmaciones de los repartos que se hicieron los conquistadores, debiendo reputarse como pago de señalados servicios, y las siguientes estaban inspiradas en el deseo de estimular la colonización de las nuevas tierras, y la cristianización de sus habitantes, que muchas veces se encontraban esparcidos en regiones poco pobladas.

Al lado de las tierras tituladas por medio de mercedes, deben mencionarse las procedentes de ventas hechas por la Corona de España o de las composiciones celebradas con ella; pero unas y otras sólo sirvieron, en realidad, para aumentar la gran propiedad, pues generalmente los que compraban tierras eran los que ya las tenían mercedadas y sólo trataban de aumentarlas o aquellos que poseyendo tierras sin título, trataban de obtener éste, casi siempre sobre grandes extensiones, ya que las dificultades para obtenerlo y el escaso valor de las tierras hacían que no valiera la pena el tratar de adquirir únicamente lo que se podía cultivar. En el mismo caso se encontraban las composiciones y por consiguiente, unas y otras sólo sirvieron para aumentar la gran propiedad, la cual no tenía tendencia a dividirse, ya que las ideas de la época impulsaban a la constitución de mayorazgos que conservaban indivisos indefinidamente los latifundios que se habían formado.

Forma también parte de la gran propiedad la correspondiente a la Iglesia, pues aunque desde aquélla época se dictaron algunas disposiciones, como la Real Cédula de 27 de octubre de 1535, encaminadas directamente a evitar la concentración de tierras en las manos de la Iglesia, no obstante esto, el espíritu religioso de la época, que influenciaba por igual a los reyes y a los particulares, produjeron de hecho tal concentración, al grado de que solamente en la diócesis de Puebla, la propiedad eclesiástica llegó a estimarse en las cuatro quintas partes de la propiedad territorial; y como los inmuebles adquiridos por la Iglesia rara vez y sólo con muchas dificultades salían de sus manos, puede afirmarse categóricamente que el clero fue el mayor latifundista de la Nueva España, hoy Estados Unidos Mexicanos.

Otro género de propiedad fue el que correspondía a los pueblos fundados por los españoles. En tales fundaciones, siguiéndose las costumbres de España, se dotaba a los pueblos de un terreno para dehesas y ejidos, que era poseído en común; de otro para propios, destinado a subvenir a los gastos del pueblo, y otro terreno más, que era dividido en cuatro partes: una para el fundador del pueblo y las tres restantes para repartir suertes iguales entre

los pobladores y lo que por falta de población quedase sin repartir, se reservaba para los que posteriormente se establecieran en el pueblo.

Los datos que preceden tomados casi textualmente de la obra citada del señor licenciado Mendieta y Núñez demuestran, por poco que se reflexione en ellos, que aun suponiendo que a cada uno de los pobladores originales solamente se le concediese una caballería de tierras como tales pobladores, dado el estado de inseguridad, tenían que ser numerosos. El fundador tendría que recibir una extensión de terreno bastante considerable o sea que, cuando menos, su propiedad debía ser considerada entre las llamadas grandes propiedades.

Por la misma razón es lógico suponer que los terrenos destinados a ejidos y a propios, fuesen también extensiones considerables de tierras, y esas extensiones, como adelante se verá, vinieron posteriormente a incorporarse a las grandes propiedades.

En cuanto a los pueblos de indios, en un principio se les había dejado probablemente la propiedad comunal que correspondía a los *calpulli*, en los que evidentemente la propiedad era comunal, ya que los individuos solamente tenía el usufructo de las parcelas que cultivaban; pero también algunos indios compraron tierras a la Corona de España y fueron verdaderos propietarios individuales. Posteriormente, las tierras de esos pueblos se constituyeron en la siguiente clasificación: fundo legal, destinado a las casas del pueblo; ejido, de uso común para los habitantes del mismo pueblo, muy especialmente destinado a apacentar ganados y el cual ordinariamente tenía una extensión de una legua de largo; los predios, destinados al sostenimiento de los pueblos, cuya explotación se hacía por medio de arrendamientos u otros contratos semejantes; y los terrenos de repartimiento, que se daban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos, con obligación de cultivarlos siempre. En la inteligencia de la extinción de la familia, la ausencia del pueblo o el abandono del cultivo, hacían que el usufructo volviese a la comunidad, [y] que debía entregarle a otra persona. Por tanto, no se trataba de propiedad individual, sino de propiedad comunal.

De lo anterior se infiere que el gobierno español constituyó en nuestro país una serie de grandes propiedades y al lado de ella, la poco frecuente pequeña propiedad privada de algunos españoles e indios y unos usufructos sobre mínimas fracciones de tierra, ya que no se podía dar a una familia de indios sino lo que podía cultivar por sí misma.

Semejante distribución de tierras trajo como consecuencia inmediata, dado el nivel cultural de los indios, que sus propiedades privadas pasasen paulatinamente a poder de españoles que, burlando las disposiciones legales que tendían a proteger a los indios, hicieron que estos les vendiesen sus

tierras, para aumentar las que ya poseían aquellos. En segundo lugar, que, como el mismo propósito se hiciese frecuentemente aparecer como propiedad privada de los indios, lo que era propiedad comunal, a fin de poder simular ventas que aprovechaban directamente a los propietarios españoles. Y en tercero, que se suscitasen litigios entre los grandes propietarios españoles y las comunidades indígenas, que casi siempre terminaban a favor de los primeros. Todo esto no obstante las disposiciones legales que casi siempre tendieron a favorecer la propiedad de los indios.

Así, pues, al iniciarse la guerra de independencia, la propiedad territorial se encontraba dividida como sigue: una extensión considerable formada por diversos terrenos que no habían salido del patrimonio de la Corona de España; una extensión mayor aún perteneciente a la Iglesia y a otros grandes latifundistas, y una pequeña extensión distribuida entre pueblos y pequeños propietarios. Al lado de todos esos propietarios se encontraba una considerabilísima parte de la población, constituida por indios, criollos y mestizos, sin propiedad territorial alguna, condenados a una perpetua miseria, ya que la falta de industrias hacía de la agricultura la única fuente de producción y las tierras eran prácticamente inaccesibles a esa gran masa de población.

## *2. De la Independencia a 1856*

El resultado de lo anterior fue que, al consumarse la independencia, los gobiernos tuvieron que enfrentarse con un problema que fundamentalmente consistía en la desigual y poco equitativa distribución de las tierras; pero que se complicaba con dos circunstancias que forzosamente debían atraer la atención de esos gobiernos: la inamovilidad o amortización de las propiedades territoriales pertenecientes al clero y a los pueblos, y la mala distribución de la población dentro del territorio nacional, densamente poblado en algunas partes y casi desierto en otros.

Dadas las ideas de la época, influenciadas muy especialmente por prejuicios religiosos, lo primero que llamó la atención de los gobiernos fue el segundo aspecto del problema y por eso, desde 1821 hasta 1856, se trató de resolver la cuestión mediante dos procedimientos: la venta de terrenos baldíos, antes llamados realengos, y la colonización. La primera no condujo a resultados prácticos, por varias razones políticas y económicas: la política consiste en que, a causa de la lucha entre federalistas y centralistas, una vez era el gobierno central y otras las de los estados, los que legislaban sobre terrenos baldíos, lo cual no daba seguridad a la titulación resultante;



la económica en que la gran masa de la población indigente no tenía los elementos necesarios para adquirir terrenos baldíos y mucho menos para cultivarlos o destinarlos a la ganadería.

La colonización tampoco dio resultado, porque los gobiernos no contaban con los elementos necesarios para fomentar una auto colonización que tendría que hacerse con colonos nacionales, casi indigentes, a quienes no sólo había que dar tierras, sino elementos para cultivarlas y aun temporalmente proveer a su subsistencia. En cuanto a la colonización extranjera, además de tropezar con las dificultades antes mencionadas, encontraba la de que era punto menos que imposible fomentar, no ya la colaboración, sino hasta la convivencia de colonos extranjeros con pequeños propietarios mexicanos, dada la diferencia de cultura entre unos y otros. Además, esa colonización extranjera resultaba peligrosa, como lo demuestra la concesión hecha a Esteban Austin en 11 de abril de 1823, que culminó con la independencia de Texas.

La falta de éxito de esos dos procedimientos y el gradual desarrollo de los conocimientos en economía política hicieron que los gobernantes se fijaran en el otro aspecto del problema; o sea, la falta de circulación de las propiedades amortizadas por el clero y por otras corporaciones de carácter perpetuo, y ya desde 1833 hasta 1856 se hicieron varias tentativas encaminadas a desamortizarlas, sin que hubiesen tenido éxito, debido a la oposición sistemática del clero, que era el principal poseedor de propiedad amortizada, y que generalmente era explotada por medio de arrendatarios.

En 25 de junio de 1856 se expidió la Ley de Desamortización, que ordenó la adjudicación a los arrendatarios de las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas; pero como esa adjudicación no era gratuita, sino que los adjudicatarios deberían pagar el precio correspondiente, la inmensa mayoría de esos arrendatarios, tanto por sus ideas religiosas, como por carecer de los elementos económicos necesarios, no pudo hacer uso de esos derechos; tanto más cuanto que su situación era inferior a la de los denunciadores de tales bienes, a quienes se reconocía, como premio de su denuncia, la octava parte del precio de la finca. De allí resultó que la mayor parte de esos bienes pasaron a poder de ricos comerciantes o antiguos propietarios, aumentándose de este modo el latifundismo.

Por otra parte, como esa misma Ley, comprendió a los pueblos de indios, sus terrenos fueron susceptibles de ser denunciados o vendidos a otras personas, pues aunque las resoluciones de 9, 17 y 21 de octubre, 13 y 24 de noviembre de 1856, facilitaron la enajenación de terrenos cuyo valor era inferior a doscientos pesos, y en las de 11 de noviembre, y si las de 19 y 20 de diciembre del mismo año, 16 de noviembre de 1860, y otras más, se proveyó

el reparto de determinados terrenos. Esas disposiciones sólo tuvieron como resultado crear propiedades mínimas, expuestas a ser absorbidas, como de hecho lo fueron, por los grandes propietarios vecinos.

En cuanto a la Ley de Nacionalización, no influyó en lo que se refiere a la distribución de la propiedad, pues simplemente puso a la nación como acreedora en vez de que lo fuesen diversas entidades religiosas.

De lo anterior se infiere que con las leyes de Desamortización y de Nacionalización quedó resuelto el problema, por lo que se refiere al gran latifundista llamado Iglesia; pero en cambio, no se formó una pequeña propiedad, sino en realidad se robusteció a los otros latifundistas.

### *3. de 1856 a 1910*

Con posterioridad a esas leyes, e instalado definitivamente en el poder el gobierno republicano, se volvió a insistir en la idea de la colonización, dedicándose a este efecto terrenos baldíos, para lo cual se autorizó la formación de compañías deslindadoras, que ordinariamente recibían como pago de sus trabajos, un porcentaje de los terrenos baldíos que deslindaran. Los efectos de la actividad de tales compañías no pudieron ser más desastrosos, pues, por una parte, provocaron una considerable alarma entre los propietarios, debida a la deficiencia de los títulos primordiales e incertidumbre de las medidas agrarias primitivas; defectos de que adolecían principalmente las pequeñísimas propiedades de los indios y, por otra, las mismas compañías, al recibir terrenos en pago de sus labores, se convertían en latifundistas, o vendía esos terrenos a otros latifundistas, como lo demuestra el hecho de que las 32, 240, 373 hectáreas deslindadas por esas compañías, de 1881 a 1889, [de las cuales] 27,507,590 hectáreas fueron aplicadas a 29 personas o compañías lo que da un promedio, para cada una de estas personas, de 948, 630 hectáreas; extensión que constituye notoriamente un gran latifundio.

Pero no es esto sólo, sino que entre los terrenos deslindados se encontraban muchos que no eran propiamente baldíos, sino que fueron declarados tales, debido solamente a defectos de las medidas o titulación original. Defectos que se encontraban principalmente en los terrenos pertenecientes a los pueblos de indios. Así, pues, las odiosas compañías deslindadoras no sólo perjudicaron a la economía nacional constituyendo nuevos latifundios, sino que cometieron verdaderos despojos.

Otro tanto puede decirse con relación a las disposiciones legales relativas al denuncia y enajenación de terrenos baldíos, pues sus facilidades no fueron ni pudieron ser aprovechadas por los indios y demás trabajadores del

campo y solamente beneficiaron a los anteriores hacendados y a algunos extranjeros.

Para darnos cuenta de que la pésima distribución territorial de la república, desde el punto de vista agrario, bastará transcribir el primer párrafo del capítulo I de la obra *El Problema Rural de México*, escrita por el erudito jurista Fernando González Roa. Ese párrafo es como sigue:

Se calcula que más del cuarenta por ciento del área total de nuestro país, o sean unos 880 kilómetros cuadrados, se encuentran repartidos entre unos seis mil latifundios: haciendas y grandes ranchos. Según los datos del censo de 1910, en esos latifundios trabajan como peones 3, 130, 400 individuos, quienes con las mujeres y niños que de ellos dependen, forman una población de no menos de 10, 000, 000 de seres sometidos a la triste condición del peonaje. Dicho censo valúa el número de hacendados en toda la República en 834 individuos, y el de los agricultores que no son hacendados ni peones; es decir, el de los pequeños y medianos propietarios, los comuneros, los medieros y los trabajadores libres del campo, en 410,500 personas. Estas cifras traducen una situación verdaderamente deplorable; indican una nación sojuzgada por una casta privilegiada, y por consiguiente, una aristocracia egoísta, atrasada y perversa, dominando a una población miserable, ignorante y abyecta. La producción que en tales condiciones se obtiene, es la miserable producción del esclavo. Así, por ejemplo, mientras en la República Argentina hay una población de un habitante por cada dos hectáreas cultivadas, en México, con tres habitantes por hectárea cultivada, se obtiene una producción cuatro veces menor.

#### 4. *De 1910 a 1917*

En semejante situación era natural que surgiese un gran descontento entre los oprimidos y que estos buscaran un cambio en el orden de cosas existentes, y de allí la facilidad con que triunfó la Revolución Maderista iniciada el 20 de noviembre de 1910; pero esa Revolución no llegó a captar con claridad todas las causas del descontento popular y entre las olvidadas se encuentra la mala distribución de la tierra, no obstante que ya con anterioridad, desde la Guerra de Independencia, el generalísimo Morelos había pensado en la conveniencia de limitar la extensión de las grandes propiedades, entendiendo como tales a aquellas cuyos laboríos pasasen de dos leguas; en 1823, el doctor Francisco Severo Maldonado formuló un proyecto en que se proponía el fraccionamiento de las tierras que no estuviesen sujetas a propiedad privada, en predios que no fuesen tan grandes que no pudiera cultivarlos su poseedor, ni tan pequeños que no bastasen para la subsisten-

cia de una familia de veinte o treinta personas, proponiendo, además, que la nación rescatase las propiedades que ya estuviesen constituidas; el Plan Político y Social proclamado en Río Verde el 14 de mayo de 1849, pugnaba también por una reforma agraria; el diputado al Congreso Constituyente de 1857, Ponciano Arriaga, proponía otra, en su discurso de 23 de junio de 1856, y que otras muchas personas propusieron, con diferentes criterios, reformas encaminadas siempre a la redistribución de la propiedad territorial. No obstante esto, repetimos, el Plan de San Luis en que se fundó la Revolución Maderista de 1910, no logró plantear el problema en toda su amplitud y apenas si se refirió a algunos de los despojos de que habían sido víctimas muchos pequeños propietarios.

Sin embargo, en la legislatura maderista, se presentaron diversos proyectos para resolver la cuestión agraria; y aunque ninguno de ellos llegó a adoptarse, sirvieron, cuando menos, para ir precisando los términos del problema y para inculcar en los revolucionarios posteriores, la convicción de que era indispensable enfrentarse con ese problema, como lo demuestra el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, y como lo demuestra también que, a pesar de que el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, no trataba la cuestión, varios jefes militares constitucionalistas, como el entonces Coronel y hoy General Francisco J. Múgica, hicieron repartos de tierras, por los conceptos de restituciones o dotaciones de ejidos.

Todo esto trabajo como resultado que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, después de vencida la usurpación huertista, cuando continuaba la lucha solamente entre diversas facciones del partido triunfante, a fin de dar contenido positivo al Plan de Guadalupe, expidiese en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, el decreto de “Adiciones” a dicho plan, en el cual se habla de dictar leyes que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados. Se ve, pues, que uno de los anhelos de la Revolución fue la formación de la pequeña propiedad, premisa que debe tenerse en cuenta para interpretar con acierto el contenido del artículo 27 de la Constitución de 1917.

Como consecuencia de las aludidas adiciones al Plan de Guadalupe, el mismo Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expidió la Ley de 6 de enero de 1915 que se refiere a la parte del problema que consiste en la restitución y dotación de ejidos. Pero no a los fraccionamientos de terrenos que no formasen parte de ejidos, como terminantemente lo expresa el decreto de 25 de enero de 1916.

El 10. de diciembre del mismo año se instaló solemnemente el Congreso Constituyente que habría de reorganizar a la República, aunque siempre

sobre las bases de la Constitución de 1857, para lo cual tenía que enfrentarse con múltiples problemas, entre los cuales consideró de capital importancia la redistribución de las tierras, como lo demuestran lo agitado de los debates y el hecho de que se sustrajese a las actividades de la Primera Comisión de Constitución de dictamen sobre el artículo 27, encomendándolo a una comisión especial muy numerosa, ante la que podrían hacer observaciones y proposiciones todos los diputados al mismo Congreso, y aún se oyó la opinión de algunos particulares.

Como ese artículo, después de elaboradísimas discusiones en el seno de la comisión especial y aún en las mismas sesiones del Congreso, fue aprobado por unanimidad, puede y debe considerarse, tal como quedó redactado, como la aspiración genuina en esta materia de la inmensa mayoría del pueblo mexicano. Por consiguiente, es indispensable esforzarse en desentrañar sus fundamentos y precisar su alcance. Con este propósito y por lo que se refiere al problema agrario, vamos a referirnos a cada una de las partes del precepto aludido, que se ocupan de dicho problema.

El primer párrafo del artículo 27 establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. En el segundo, establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Así, pues, en esos dos párrafos queda determinado el origen de la propiedad y la garantía constitucional a favor de la propiedad privada.

En el tercer párrafo se establece la facultad que tiene la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que requiera el interés público para varios efectos determinados concretamente, entre los cuales se halla mencionada la distribución equitativa de la riqueza pública. Como ésta tiene por base principal el cultivo de la tierra, resulta evidente que la Constitución se propuso de una manera franca, como objeto, una mejor distribución de ésta, lo cual se encuentra corroborado por el mismo párrafo, que continúa diciendo:

Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola; con las tierras y aguas que le sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las

propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considera de utilidad pública.

La simple lectura del párrafo que precede, por poco que en él se medite, demuestra hasta la evidencia que el ideal que se propuso el Constituyente fue la creación y desarrollo de la pequeña propiedad, a cuyo fin ordenó el fraccionamiento de los latifundios; y si reconoció la necesidad de dotar de tierras a los pueblos y a los nuevos centros de población agrícola, esto fue respetando siempre la pequeña propiedad. Así, pues, la dotación de tierras queda subordinada a la existencia de la pequeña propiedad y no ésta a aquella.

En las fracciones I, II, III, IV y V del artículo que estamos estudiando, se establecen ciertas incapacidades para determinadas personas físicas y morales, para la adquisición, posesión y administración de tierras y aguas y en la fracción VI se dispone:

Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o se les restituyeron, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

Se ve, pues, que el legislador constituyente no trató de restablecer en su totalidad la propiedad comunal que existió en época anterior, supuesto que previene que una ley determinará la manera de distribuir únicamente las tierras. En otros términos, la Constitución previó la expedición de una ley reglamentaria de la fracción VI de su artículo 27, y como tal ley debe considerarse actualmente el Código Agrario. Pero la división en parcelas de las tierras de los pueblos y demás comunidades a que se refirió la fracción VI no puede considerarse en manera alguna como el origen y fuente de la pequeña propiedad, porque, por una parte, habría sido inútil en tal caso ordenar el fraccionamiento de los latifundios, y, por otra, los pueblos, rancherías, etcétera, sólo pueden tener las tierras y aguas que les sean indispensables. No sería lógico suponer que la Constitución condenase a los propietarios a una mediocridad rayana en la indigencia y a la ociosidad que vendría en las épocas en que las parcelas individuales no necesitasen cultivo y sí lo estuvieran reclamando otras propiedades.

Más tarde vuelve el artículo 27 a ocuparse del asunto, disponiendo:

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por la vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado algunas de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquella en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decretan, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos, mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

La transcripción que precede es una confirmación de las disposiciones del artículo 27 antes copiadas y de las observaciones hechas. La única novedad que encontramos es la disposición que ordena respetar en determinadas circunstancias, a cincuenta hectáreas de terreno, en ciertos casos de nulidad de enajenaciones hechas en perjuicio de las corporaciones que tienen derecho a tierras. Pero eso no quiere decir en manera alguna que cincuenta hectáreas sea el límite de la pequeña propiedad respetable en los casos de dotación de tierras. Pues si tal fuera el límite de la pequeña propiedad, que puede encontrarse fuera de los terrenos de los pueblos, así lo habría establecido la Constitución al hablar el respeto que debe tenerse siempre a la pequeña propiedad. Lo que quiere decir la disposición que estamos estudiando es simplemente que la propiedad individual máxima que puede existir dentro de los terrenos que en otra época pertenecieron a un pueblo, es de cincuenta hectáreas.

El mismo artículo 27 termina encomendando al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados el dictar leyes para el fraccionamiento de los latifundios y para señalar la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

En resumen, el artículo 27 de la Constitución, tal como fue redactado por el Constituyente de 1917, se propuso como ideal la pequeña propiedad y la garantizó no sólo de una manera general, sino de una manera especial. Pero se determinó su extensión, cosa que es perfectamente explicable, pues tal extensión no sólo depende de que las tierras sean o no de riego, sino del clima, de la mayor o menor proximidad a los mercados, de las vías de comunicación y de otras multitudes de circunstancias que ameritan una concienzuda reglamentación, la cual sería imposible e impropio consignar en la Constitución. Tampoco determinó qué autoridad debería precisar el concepto de pequeña propiedad. Sobre este particular insistiremos adelante.

El mismo artículo 27 reconoció la justicia y necesidad de devolver sus tierras a los pueblos despojados, de donar a los que no las tuvieran, de crear nuevos centros de población agrícola y de constituir dentro de los terrenos restituidos o dotados a los pueblos y demás corporaciones con derecho a ellos, una propiedad mínima individual o inalienable, que no debe confundirse con la pequeña propiedad antes aludida, que sí está en el comercio, supuesto que, como antes se demostró, la dotación de tierras queda supeditada a la pequeña propiedad y no ésta a aquella dotación.

El precepto aludido desconoció el derecho a tener en propiedad latifundios y encomendó a las legislaturas de los estados el determinar la propiedad máxima que pudiera tener un individuo o sociedad legalmente constituida, ordenando que se procediera al fraccionamiento del excedente, ya por el propietario mismo, ya por los gobiernos de los estados, que podrían expropiarlos por causa de utilidad pública, pagando su precio con bonos de una deuda pública que el Congreso de la Unión los facultaría para crear. Así pues, el lado de la propiedad pequeña, que era el ideal y que debería ser siempre respetada, debería existir una propiedad mínima, dentro de los terrenos de los pueblos y otras corporaciones, y una propiedad mediana, afectable para la constitución de la propiedad mínima, y la cual propiedad mediana tendría una extensión comprendida dentro de los límites de la pequeña propiedad y de la propiedad máxima que se aceptase en cada estado por la legislatura respectiva.

Volviendo al problema relativo a lo que debe entenderse por pequeña propiedad cabe decir que, como el artículo 27 no determinó, ni debió determinar su extensión, tocaba a una ley secundaria determinarla. Como la Constitución, al aceptar como Ley constitucional la de 6 de enero de 1915,



encomendó a la autoridad federal la restitución y dotación de tierras, así como la constitución de la propiedad mínima, funciones en las cuales debía siempre respetar la pequeña propiedad. Es la ley federal la que debe determinar la extensión de ésta, ya que el Congreso de la Unión tiene facultad según la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución para: “dictar todas las disposiciones que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. Así pues, aunque la determinación de la pequeña propiedad que hace el Código Agrario es censurable desde el punto de vista técnico, no lo es desde el punto de vista constitucional.

### *5. De 1917 a 1946*

Si se hubiera obedecido puntualmente el programa de redistribución de tierras que estableció el primitivo artículo 27 de la Constitución, probablemente ya estaría resuelto, de una manera satisfactoria el problema agrario, y constituidas las propiedades, mínima, pequeña y mediana que autoriza el mismo precepto. Pero casi todas las legislaturas de los estados fueron omisas en desempeñar el papel que les correspondía, y aunque sus omisiones no les son imputables del todo, ya que nunca llegó a expedirse, por consideraciones netamente políticas, la ley federal que autorizase a los estados para crear su deuda agraria, de todas maneras es indudable que las legislaturas de los estados descuidaron el procurar, cuando menos indirectamente, con modificaciones a las leyes sobre herencias y a las que rigen a los remates de los bienes inmuebles, el fraccionamiento de los latifundios, que hubiera dado origen a la formación de propiedades medianas, de considerable utilidad para la economía nacional.

Esas omisiones de las legislaturas de los estados y la necesidad ingente de constituir la propiedad mínima cuya creación estaba encomendada al gobierno federal, dio origen a que este exagerase un poco su papel y se dedicase a la destrucción de los latifundios, mediante la creación de nuevos centros de población agrícola que en muchos casos no eran necesarios y que en otros carecían de los elementos naturales de salubridad, comunicaciones y medios de producción indispensables para desarrollarse debidamente. Esas dotaciones dieron lugar a afectaciones indebidas de pequeñas propiedades y no sólo de latifundios. Como la Constitución no restringía ni debe restringir el juicio de amparo, surgieron innumerables juicios constitucionales iniciados no solamente por pequeños y medianos propietarios, sino por verdaderos latifundistas.

De lo anterior se desprende que, en tales condiciones, resultaba de importancia capital la actitud de la Suprema corte de Justicia de la Nación ante el problema de la redistribución de las tierras. Esa actitud comprende dos períodos: uno anterior a la reforma constitucional de 10 de enero de 1934, y el otro posterior a esta fecha.

#### 6. *Actitud de la Suprema Corte de 1917 a 1934*

La primera corte revolucionaria estimó procedente el amparo contra las resoluciones dictadas por los gobiernos locales en los expedientes dotatorios o restitutorios de tierras y aguas. Naturalmente, también contra las resoluciones definitivas dictadas por el presidente de la República.

Posteriormente varió la jurisprudencia de la Suprema Corte, orientándose firmemente en el sentido de la improcedencia del juicio de garantías, contra las resoluciones provisionales de los gobiernos locales, en materia agraria. La razón aducida para fundar esa jurisprudencia no puede ser más correcta: esas resoluciones provisionales eran revisables de oficio, por el Ejecutivo Federal, según el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, y, en consecuencia, sólo las resoluciones presidenciales tenían el carácter de definitivas, y mientras ellas no se dictaran, mal podría decirse que los particulares afectados por las resoluciones provisionales carecieran de recursos o medios ordinarios para obtener que se enmendasen los yerros cometidos en las decisiones de los gobiernos locales. Si, pues, el amparo no es un recurso propiamente tal, sino un juicio extraordinario que sólo procede en caso de que la ley no conceda ningún recurso o medio ordinario que restituya al particular quejoso en el goce de las garantías violadas, es inconcuso que los amparos contra las resoluciones provisionales eran de todo punto improcedentes.

La tesis de la improcedencia del amparo contra las resoluciones provisionales en materia agraria, complementada con la de la procedencia del juicio de garantías contra las resoluciones definitivas dictadas por el Ejecutivo Federal en los expedientes dotatorios o restitutorios de tierras y aguas, estuvo en vigor hasta las postrimerías del año de 1928, pues aunque uno de los ministros que formó parte de la corte que feneció en ese año, el señor licenciado don Jesús Guzmán Vaca, opinó que el amparo agrario era improcedente contra las resoluciones presidenciales, fundándose para ello en el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915. Su punto de vista no fue aceptado por el resto de los miembros de la Suprema Corte, que entonces funcionaba en pleno.

Al entrar en vigor la reforma constitucional que inició el señor general Obregón, y cambiarse la forma de organización de la Suprema Corte, la tesis del señor ministro Guzmán Vaca fue admitida por los demás miembros de la sala administrativa, entre ellos los señores ministros Daniel V. Valencia y Arturo Cisneros Canto. En jurisprudencia firme se decidió, en el curso del año de 1929, que los amparos promovidos por los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras y aguas, deberían sobreseerse por improcedentes, en atención a que el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 concedía a los terratenientes una vía, la ordinaria civil federal, para solicitar la modificación o revocación de dichas resoluciones presidenciales.

Ahora bien, como el precepto citado señala a las personas que se crean perjudicadas con las resoluciones aludidas, el término de un año, a partir de la fecha de éstas, para deducir sus derechos ante los tribunales, ocurrió que, en la mayoría de los casos, los terratenientes expropiados tenían caducas sus acciones por haber transcurrido con exceso, durante la sustanciación de sus amparos, el plazo de un año concedido por la citada ley.

De esta suerte, la jurisprudencia de la Corte dejó firmes más de tres mil resoluciones presidenciales impugnadas por los terratenientes en la vía de amparo, pues siendo éste improcedente y siendo extemporáneo el procedimiento previsto por el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, carecían los quejosos de todo medio o recurso legal para impugnar las decisiones definitivas que les fueron adversas.

Cabe recordar que, siendo titular de la Secretaría de Agricultura y Fomento el señor general Pérez Treviño, se pretendió reglamentar el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, con apoyo en la jurisprudencia de la Corte, a efecto de determinar los trámites, formalidades y maneras de seguir ese juicio. Sin embargo, habiéndosele relevado de la comisión que se le otorgó para tal efecto, el señor licenciado Narciso Bassols no dio cima al proyecto que tenía en formación, quedando en suspenso la realización de éste.

Debe advertirse también que la Procuraduría General de la República sostuvo en los juicios instaurados en esta capital, durante el año de 1930, una tesis contraria a la de la Suprema Corte. A saber: la de la procedencia del juicio de garantías, por no existir recurso ni medio legal ordinario, en cuya virtud el terrateniente pudiese obtener que se le restituyera en el goce de las garantías individuales que se le hubieran violado con las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas. El Ministerio Público federal estimaba que el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, interpretado en consonancia con la legislación secundaria dictada al amparo de la Constitución de 1857, no concedía al terrateniente un medio

ordinario de impugnar las resoluciones presidenciales antes mencionadas, sino que le otorgaba un procedimiento encaminado a cuantificar el monto de la indemnización a que tenía derecho. La fundamentación del anterior punto de vista puede resumirse en los siguientes términos:

Según la Constitución de 1857, las expropiaciones únicamente eran procedentes en casos de utilidad pública y previa indemnización al expropiado. El Código Federal de Procedimientos Civiles, que reglamentaba la figura y finalidades del juicio de expropiación, no consideraba a este juicio como un medio enderezado a que el particular obtuviera, en los casos que fuera procedente, la revocación del decreto expropiatorio dictado por el Ejecutivo Federal, sino que el juicio de expropiación reglamentado por el Código Federal de Procedimientos Civiles sólo tenía por objeto ejecutar el correspondiente decreto expropiatorio, determinando el monto de la indemnización que debía pagarse previamente, según la Constitución de 1857. Facultando a los jueces para que firmasen la escritura de adjudicación a favor del gobierno federal, en el caso de rebeldía del expropiado, a cuya disposición debía ponerse el importe de la indemnización.

Si, pues, en el Decreto del 6 de enero de 1915 no existía recurso ni medio legal ordinario por virtud del cual pudiera el particular impugnar ante los tribunales un decreto de expropiación. La sola manera de combatir éste estribaba en la promoción del juicio de amparo.

Por tanto, si del tenor del artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915, no podía inferirse rectamente que el legislador agrario hubiere consignado un recurso o medio legal ordinario, para que el particular expropiado pudiese impugnar el decreto expropiatorio y conseguir su derogación, era forzoso concluir (y el Ministerio Público Federal concluía) que los amparos contra las resoluciones definitivas en materia agraria sí eran procedentes.

La anterior conclusión se corrobora con sólo reflexionar en que, según la ley que se comenta, una resolución dotatoria de tierras o aguas constituía una expropiación por causa de utilidad pública. En caso de que el particular obtuviese una sentencia favorable en el juicio promovido contra una decisión restitutoria, el efecto del fallo se traducía en el pago de una indemnización al expropiado; pero no en la restitución a éste de las tierras o aguas de cuya posesión y hubiese sido privado.

La tesis procedente no llegó a prosperar ante los tribunales. Pero, en cambio, el señor ministro Jesús Guzmán Vaca, autor de la teoría de la improcedencia del amparo contra las resoluciones presidenciales dictadas en materia agraria, una vez que su punto de vista fue admitido por sus compañeros de sala, atemperó el rigor de su tesis. Fundado en nuevo estudio del

artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, opinó que existían dos casos de excepción en los que el amparo agrario sí debería considerarse procedente: 1o. Cuando a consecuencia de la resolución presidencial dotatoria de tierras o aguas, se afectará una pequeña propiedad y se invocara esta circunstancia como violación constitucional en la demanda de amparo del terrateniente; y 2o. Cuando la resolución reclamada en el amparo fuera dictada por el presidente de la República en un expediente de restitución de tierras o aguas.

Aun admitiendo que la jurisprudencia de la segunda sala de la Suprema Corte en orden a la improcedencia del amparo agrario hubiere estado desprovista de toda consideración política, y que se hubiera inspirado exclusivamente en motivos legales, la rectificación que a su primitiva tesis, introdujo del señor ministro Guzmán Vaca, revela que la tesis primitiva no fue todo lo maduramente meditada que habría sido menester, tratándose de una materia que, sin hipérbole, puede calificarse de trascendental y que así había sido considerada por el legislador constituyente.

### *7. Reforma constitucional de 10 de enero de 1934*

Tal era la situación que prevalecía en 1933, cuando el entonces senador Lauro Caloca, apoyado en la jurisprudencia de la Suprema Corte, que había dejado prácticamente en estado de indefensión a los terratenientes cuyos amparos fueron sobreesidos, presentó ante un Congreso Agrario una iniciativa de reforma constitucional que éste hizo suya, y que, previa aprobación de ambas cámaras federales y de la mayoría de las legislaturas de los estados, pretendió abolir el juicio de amparo en materia agraria, constituyendo la reforma constitucional de 10 de enero de 1934.

Prescindiendo de que dicha reforma prácticamente entraña una ilegal suspensión de garantías a los terratenientes, que no es la oportunidad de discutir. Es necesario, para el objeto del presente estudio, analizar el contenido del nuevo precepto constitucional.

La reforma derogó la Ley de 6 de enero de 1915, sustituyéndola con varias fracciones adicionadas al primitivo artículo 27, y estableció, en la fracción XIV, que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias a favor de los pueblos, no tendría ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrían promover el juicio de amparo. Por lo demás el artículo modificado, conservó, en el párrafo tercero, lo siguiente:

Con ese objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las

tierras y aguas que les sean indispensables:<sup>54</sup> para el formato de la agricultura, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir con perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad<sup>55</sup> agrícola en explotación.

Adelante, la fracción XV establece:

XV. Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades agrarias encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación<sup>56</sup> e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten”.

Se ve que, a pesar de la reforma aludida, la mente fundamental del constituyente es el absoluto respeto a la pequeña propiedad. No obstante esto, se consumaron tantos atentados contra ella, que el clamor popular obligó al presidente, señor general Lázaro Cárdenas, a crear una Oficina de Pequeña Propiedad, adscrita a la misma presidencia de la república. Pero conviene hacer notar que legalmente las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, no son revocables administrativamente y que, por lo mismo la Oficina de la Pequeña Propiedad, que sólo tiene apoyo en un mero acuerdo administrativo, carece de existencia legítima, mientras no haya una ley constitucional que la autorice. Por tanto, esa oficina, que actualmente depende de la Secretaría de Agricultura, no garantiza con eficacia a los pequeños propietarios.

Debido a esa circunstancia ha surgido el problema de si la fracción XIV del artículo 27 constitucional reformado, que niega el derecho de pedir amparo a los afectados con restituciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, incluye en esa incapacidad a los pequeños propietarios, o si estos, debido a la protección especial que debe dárseles, en acatamiento a lo mandado por la misma Constitución, si pueden solicitarlo.

La jurisprudencia de la Suprema Corte estuvo vacilante sobre el particular. Pero últimamente se ha afirmado, en el sentido de que ni los mismos pequeños propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias

<sup>54</sup> Énfasis original del texto.

<sup>55</sup> Énfasis original del texto.

<sup>56</sup> Énfasis original del texto.

de tierras o aguas, pueden impetrar la protección del Poder Judicial de la Federación.

Semejante jurisprudencia es contraria a la intención clara del legislador constituyente que, tanto en el artículo original, como en su reforma, manifiesta el propósito definido de favorecer a la pequeña propiedad.

La misma jurisprudencia desconoce las más elementales reglas de hermenéutica jurídica, violando tres de sus reglas fundamentales: la primera que establece: *Odia restringi et favores convenit ampliari*; esto es, que las disposiciones odiosas deben interpretarse restrictivamente y las favorables con amplitud. En tal concepto, siendo odiosa la disposición que limita a los terratenientes el derecho de pedir amparo, debe restringirse a los latifundistas esa negativa y ampliarse a los pequeños propietarios el derecho de obtener la protección federal.

La segunda regla que viola es la establecida en el principio *In civile est nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita, judicare vel respondere*, lo que equivale a decir que es ilegal aplicar o interpretar una ley por una sola parte de ella, sin tener en consideración el resto de la misma. En el caso a estudio, pretendiendo aplicar estrictamente la regla que niega el derecho de pedir amparo a los afectados por resoluciones dotatorias de tierras o aguas, descuida relacionar tal negativa con las disposiciones contenidas en el párrafo tercero y en la fracción XV, del mismo artículo constitucional.

La tercera regla de hermenéutica que infringe esa jurisprudencia es la que establece: *Verba cum affectu sunt accipienda*; es decir, que se debe dar efecto a todas las palabras de la ley, y la jurisprudencia aludida deja sin efecto a todas aquellas palabras que tienden a proteger la pequeña propiedad. Pues la aplicación de sanciones a los que atenten contra ella no puede considerarse protección suficiente. Si así fuera, el ladrón, con sólo sufrir la pena de cárcel, tendría derecho para apropiarse la cosa robada.

No es eso sólo, sino que la errónea jurisprudencia aludida tiende a autorizar al presidente de la República y aún a sus autoridades agrarias inferiores, para que violen la Constitución, haciendo nugatoria la protesta de cumplirla; tiende a que la misma Corte se auto limite la facultad de proteger las garantías individuales, faltando así al cumplimiento de su deber, y tiende a conferir al Ejecutivo la facultad de interpretar la ley fundamental y la de resolver contiendas jurídicas, con palmaria infracción del principio de división de poderes, que es una de las principales bases de nuestra organización política, expresamente consignada en el artículo 49 de la Constitución.

Sobre este último aspecto de la cuestión, debe decirse que el mismo Ejecutivo no se ha considerado titular de semejantes facultades, pues el señor presidente de la república, general de división Manuel Ávila Camacho, en

su acuerdo de 20 de diciembre de 1940; es decir, después de hecha la reforma constitucional que estamos estudiando, dice en lo conducente:

[...] Las resoluciones de la Oficina de la Pequeña Propiedad que estén pendientes de ejecución y las reclamaciones en trámite, se regirán por los lineamientos que señala el presente acuerdo. Los fallos dictados por el Ejecutivo Federal en materia agraria no pueden ser modificados por nuevas resoluciones de la autoridad administrativa; por tanto, las resoluciones presidenciales publicadas en el Diario Oficial de la Federación tienen el valor de cosa juzgada, y sólo serán revisables por los procedimientos que señalen las leyes. Si esos fallos se dictaron en contravención de algún precepto legal, tal infracción es materia de juicio de amparo cuya resolución en última instancia compete a la H. Suprema Corte de Justicia; así, pues, solamente mediante resolución de nuestro más alto tribunal podrán modificarse aquellas resoluciones [...].

Atentas las consideraciones expresadas, he tenido a bien dictar el siguiente acuerdo: [...] 3o. Todas las resoluciones presidenciales ya dictadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, se cumplirán en la forma prevista por el Código Agrario. Si hubiese pequeños propietarios inconformes con alguna de esas resoluciones, podrán deducir sus derechos ante los tribunales competentes, y se estará en todo caso a lo que resuelva en última instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Secretaría de Agricultura y el Departamento Agrario, en los informes que deban rendir ante los tribunales, expondrán técnicamente la situación y las circunstancias del caso controvertido.

La transcripción que precede confirma plenamente que la última jurisprudencia establecida por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es jurídica. No se ajusta a las reglas de interpretación, contraría implícitamente a lo ordenado por otros preceptos constitucionales y desprecia el respeto que el Ejecutivo de la Unión ha mostrado, como debió mostrar, al Poder Judicial de la Federación.

### *8. Propositiones actuales de protección a la pequeña propiedad*

La errónea jurisprudencia que se acaba de analizar ha despertado un clamor general en su contra. Naturalmente se han propuesto para corregirla varias medidas que no se han detenido ante la trascendencia de una nueva reforma constitucional, pues los dos remedios que se han propuesto oficialmente consisten en nuevas modificaciones al artículo 27 de la Constitución. Por consiguiente, se hace preciso estudiar si semejantes modificaciones son necesarias y convenientes.



El primero de esos proyectos de reforma consiste en la iniciativa presentada a la XXXIX legislatura por el diputado Pantaleón Domínguez, el 22 de noviembre de 1943. Consiste substancialmente, por lo que respecta al objeto del presente estudio, en modificar la fracción XIV del actual artículo 27 de la Constitución, estableciendo allí, de una manera expresa, el derecho de los pequeños propietarios de iniciar toda defensa, y naturalmente el amparo, contra las resoluciones agrarias que afecten sus pequeñas propiedades.

No creemos que tal proyecto sea necesario ni mucho menos conveniente. No es necesario, porque, como antes se ha demostrado, el artículo 27 de la Constitución, tal como está redactado actualmente, si se le interpreta y aplica en la forma técnica que es debida, no priva a los pequeños propietarios del derecho de pedir amparo contra las resoluciones que los perjudiquen en su pequeña propiedad. Bastará, pues, buscar la manera eficaz, a la par que decorosa, de dar a la segunda sala de la Suprema Corte la oportunidad de enmendar su error; salvándose así la independencia de los poderes de la Unión y el prestigio de nuestro más alto tribunal.

No es conveniente la reforma de que se trata, porque es necesario evitar el promover a cada momento reformas constitucionales que crean incertidumbre y menguan el respeto que debe tenerse a la ley fundamental de la nación. Además, de tramitarse la reforma susodicha, no se obtendría un remedio inmediato, dada la laboriosa tramitación que requieren las reformas constitucionales, y, sobre todo, se aceptaría tácitamente, como acertada, la jurisprudencia que ha venido sustentando últimamente la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia, lo cual redundaría en descrédito de la reforma constitucional de 10 de enero de 1934. Finalmente, no basta autorizar a los pequeños propietarios para que pidan amparo cuando se les afecten sus pequeñas propiedades, sino que, si se quiere obedecer el verdadero espíritu de la Constitución, debe expedirse una ley reglamentaria completa que no sólo proteja a la pequeña propiedad, sino que la fomente y desarrolle.

La segunda iniciativa de reforma es la propuesta por los diputados Aquiles Elourdy, Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin. Sustancialmente, la reforma que estos funcionarios proponen coincide con la anterior. Pero incluye, además, disposiciones relativas a las cosechas pendientes y a los efectos de la suspensión que pueda dictarse en los amparos respectivos; disposiciones que estarían absolutamente fuera de lugar en un texto constitucional.

La iniciativa de Acción Nacional es inadecuada, por las razones que se apuntaron en lo anteriormente examinado.

Por último, el Instituto de Orientación Económica, sin proponer oficialmente pues no está capacitado para ello, una reforma constitucional, propone a la discusión pública la adopción de un precepto que dispondría:

Todas las superficies de tierra hasta de cincuenta hectáreas en explotación, existentes a la fecha, podrán ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad, con la sola presentación de los planos y el solo registro concederá, automáticamente, el recurso de amparo a tales propiedades.

Esa proposición está por completo equivocada. Por una parte, limita el concepto de pequeña propiedad, a una extensión de cincuenta hectáreas, que no es, en concepto del constituyente, la extensión que debe tener la pequeña propiedad, sino que, como antes se demostró, tal extensión es la propiedad máxima que se puede tener dentro de los terrenos pertenecientes a un pueblo. En segundo lugar, no prevé el caso de que un solo propietario tenga varios terrenos menores de cincuenta hectáreas cada uno y que en conjunto sumen una extensión mayor. En tercero, no toma precauciones para la inscripción en el registro de tales propiedades, y a pesar de ello, su inscripción daría automáticamente el derecho para pedir amparo. Cuarto, incurre en el error de llamar recurso al amparo, cuando cualquier abogado sabe que éste no es recurso, sino un juicio extraordinario. Finalmente, no propone las medidas complementarias que se necesitan para que la pequeña propiedad disfrute verdaderamente de la seguridad y protección que debe dársele, a fin de procurar el fomento de ella, que es el desiderátum del legislador constituyente.

Finalmente, puede decirse que es tan arbitraria en su planteamiento que además de apartarse de las normas jurídicas, rompería con el sistema total de la Ley Agraria.

Lo anterior demuestra hasta la evidencia que ninguno de los remedios propuestos es necesario ni conveniente, y que, por tanto, deben desecharse.

#### *9. Medidas protectoras de la pequeña propiedad que proponen los autores de este estudio*

Desechadas las iniciativas que se estudian en el capítulo anterior, es indispensable proponer las medidas más adecuadas para resolver rápidamente y sin emociones sociales, el problema con que se enfrentan actualmente los pequeños propietarios. Esas medidas pueden ser indirectas y directas.

Las indirectas consisten en dar oportunidad legal a la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que corrija su equivocada

jurisprudencia; pero como ninguno de los otros dos poderes de la Unión está capacitado para interferir en las labores del más alto tribunal de la federación, censurando directamente su jurisprudencia, bastaría, como antes se dijo, darle oportunidad legal para que lo haga. Esto es relativamente sencillo, ya que se conseguiría adicionando el artículo 81 de la Ley de Amparo, sin necesidad de pasar por los difíciles y largos trámites de una reforma constitucional.

La adición podría redactarse en la forma siguiente:

Artículo 81. Siempre que en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento o se niegue la protección constitucional por haberse interpuesto la demanda sin motivo, se impondrá al quejoso o a su representante, al abogado o a ambos, una multa de diez a mil pesos. Para los efectos de este artículo, se entenderá que la demanda fue interpuesta sin motivo, cuando, según prudente apreciación del sentenciador, aparezca que sólo se interpuso el amparo con el fin de demorar o entorpecer de mala fe la ejecución del acto reclamado. Esa mala fe se supondrá siempre que una persona, ostentándose como pequeño propietario, ocurra a la protección federal, demorando o entorpeciendo la ejecución de una resolución agraria que demore o entorpezca una dotación ejidal, y se comprobare que el quejoso no es verdaderamente pequeño propietario.

De esta manera se le haría saber a la segunda sala de la suprema corte que sí son procedentes los amparos solicitados por los pequeños propietarios. No se respaldaría la errónea jurisprudencia actual, y se daría una oportunidad decorosa, para que se corrigiera tal jurisprudencia.

Además, supuesto que el desiderátum del legislador constituyente ha sido y es el fomento de la pequeña propiedad agrícola en explotación, debe considerarse que su desarrollo y protección es uno de los objetos fundamentales de nuestras instituciones. Por lo cual podría adicionarse la fracción VI del artículo 13 de la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación, en los términos siguientes:

Artículo 13. Son delitos de los altos funcionarios de la federación a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley: [...].

VI. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma, atente contra la pequeña propiedad agrícola en explotación o le niegue la protección que la misma Constitución le otorga, o de cualquiera otra manera motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Pero como la protección debida a la pequeña propiedad no debe servir de escudo a los que realmente no merezcan que se les proteja en ella, sería

preciso también imponer fuertes sanciones a todas aquellas personas que se ostentaran como pequeños propietarios sin serlo. A este fin, sin necesidad de reformar la Constitución, puede crearse una nueva figura delictiva que cabría bien entre los delitos contra la economía pública a que se refiere el título décimo cuarto del libro segundo del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, aplicable en toda la República a los delitos de la competencia de los tribunales de la Federación, modificando, al efecto el nombre del Capítulo I de dicho título, y el artículo 254 del mismo capítulo; modificaciones que podrían formularse en los siguientes términos:

Capítulo I. Delitos contra el comercio, la industria y la agricultura.

Artículo 253 [...]

Artículo 254. Se aplicarán igualmente las sanciones mencionadas en el artículo anterior: I. Por la simulación de fraccionamientos que tengan por objeto hacer aparecer a los fraccionistas como dueños de pequeñas propiedades agrícolas en explotación, cuando sólo sean testafierros del verdadero propietario. II. Por asumir, a sabiendas, el carácter de fraccionista en los fraccionamientos a que se refiere la fracción anterior. III. Por destrucción indebida de materias primas, árboles, productos agrícolas o industriales, o medios de producción, que se hagan con perjuicio de la riqueza o del consumo nacionales. IV. Por ocasionar la difusión de una enfermedad de las plantas o de los animales, con peligro de la economía rural o forestal, o de la riqueza zoológica del país; y V. Por publicar noticias falsas, exageradas o tendenciosas, o por cualquier otro medio dar lugar a que se produzcan trastornos en el mercado interior, ya sea tratándose de mercancías, de monedas, o de títulos o efectos de comercio.

Todas las anteriores serían las medidas provisionales e inmediatas para proteger desde luego a la pequeña propiedad agrícola en explotación y que darían lugar a que la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corrigiese su equivocada jurisprudencia en relación con los amparos promovidos o que puedan promover los pequeños propietarios. Pero el medio definitivo sin excluir lo anterior consiste en la expedición de una Ley Reglamentaria de la Fracción XV del artículo 27 de la Constitución, para la protección, fomento y desarrollo de la pequeña propiedad.

Para la exposición de motivos de esa ley pueden servir algunas de las consideraciones hechas en el curso del presente estudio. En cuanto al proyecto de ley en sí mismo, debe desarrollar las siguientes bases:

Ia. Determinación de lo que debe entenderse por pequeña propiedad agrícola, tomando en consideración no solamente la extensión del terreno, sino sus características en relación con el riego, con la mayor o menor facilidad de abonarlo, con su proximidad a centros de consumo con la mayor

o menor facilidad de comunicaciones y con la densidad de población de la comarca en que se encuentre, procurando que tal pequeña propiedad pueda servir para el sostenimiento decoroso, placeres lícitos y educación técnica de una familia numerosa.

2a. Determinación de lo que debe entenderse por pequeña propiedad ganadera, tomando en consideración características semejantes a las mencionadas para la determinación de la pequeña propiedad agrícola.

3a. La creación de un Registro de Pequeña Propiedad Agrícola y Ganadera, en el que sólo se inscribirán esas propiedades cuando se satisfagan los requisitos necesarios para comprobar que el titular respectivo no tiene otras propiedades rurales en el mismo estado, Distrito Federal o territorios de la federación, y que la propiedad que se trata de inscribir está comprendida entre las que la ley reconoce como pequeñas propiedades.

4a. Determinación de los efectos que produzca la inscripción en el Registro de la Pequeña Propiedad, entre los cuales deberá consignarse su inafectabilidad absoluta, mientras no se demuestra ante autoridad competente, que hay lugar a anular la inscripción. La presunción legal de que las propiedades inscritas tienen positivamente ese carácter, a fin de que el que las impugne tenga a su cargo la prueba de la causa de nulidad de la inscripción, aunque el impugnador sea una agrupación que está solicitando dotación de tierras por un poblado.

5a. La facilidad para convertir a las pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas en patrimonio de familia, con toda la protección que tal patrimonio merece.

6a. El establecimiento de la posibilidad de transferir la pequeña propiedad mediante simple endoso del título inscrito en el registro, facilitándose de esta manera la libre circulación de esa clase de propiedad, mientras no se haya constituido sobre ella un patrimonio familiar, lo cual deberá hacerse constar en la inscripción misma del registro y en el título correspondiente.

7a. Las facilidades necesarias para que los pequeños propietarios puedan obtener pronto crédito sobre sus propiedades, modificándose al efecto la legislación sobre hipotecas.

8a. Las sanciones en que incurren los que, sin serlo, aprovechan o tratan de aprovechar las ventajas que esa ley conceda a los pequeños propietarios; y a todos los que de cualquier manera imposibiliten, dificulten o entorpezcan la aplicación de dicha ley.

9a. Las facilidades de que deben disfrutar aquellos campesinos dotados de propiedades mínimas dentro de los centros de población, para convertirse en pequeños propietarios independientes.

10a. Todas las disposiciones que sean necesarias para constituir con los pequeños propietarios un sector social educado, amante de la tierra y de la patria, y con una independencia económica, que, sin llegar a la riqueza exagerada, les permita satisfacer con decencia sus necesidades.

El poder público debe establecer las garantías jurídicas que protejan la pequeña propiedad sin que éstas puedan entrañar una deformación a la legislación agraria positiva sustentada durante largos años por el ideario social de México. Esta medida habrá de adaptarse con medición, sinceridad y firmeza para imponer las modalidades que deba contener un ordenamiento legal que ahuyente la intranquilidad y el desasosiego fijando las limitaciones y derechos no sólo al pequeño propietario, sino estableciendo sanciones para él y para las autoridades transgresoras de las disposiciones que fundamentan en la estabilidad de la pequeña propiedad.

Estas normas habrán de aspirar a la resolución de una ingente necesidad apartándose de proposiciones que más con el afán de resolver un problema actual. Tienden a retener viejas fórmulas ya caducas o a introducir innovaciones ausentes de sentido práctico que malévolamente podrían reputarse como veladas rectificaciones a un programa de fondo.

Asimismo, habrá ocasión para fijar el criterio de que el ejido y la pequeña propiedad no deben colocarse frente a frente en disputa agraria, sino que ambos tienden a hacer desaparecer el latifundio en México a pesar de la diversidad del origen en propiedad de uno y otro y de que ambos participan de la característica de inafectabilidad.

México, D.F., noviembre de 1946.

#### 10. *Opinión de la Asociación de Diputados Constituyentes de 1917*

La Asociación de Constituyentes de 1917, en vista de la reciente actitud de algunos sectores políticos que tienden a desvirtuar el sentido genuino del artículo 27 de la Constitución, en lo relativo al problema de la pequeña propiedad, y a menoscabar el libre funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, y siendo los miembros de ella autores del código fundamental vigente, juzga de su deber emitir los siguientes conceptos:

1. Todos los pueblos de la tierra han luchado durante varios siglos para ser gobernados por sus leyes; o sea, por su constitución, y no por el derecho del más fuerte, o la voluntad de los dictadores o los caprichos de los que se colocan en situaciones dominantes.

2. La revolución agraria en México tuvo como motivo sustancial el hondo clamor por el acaparamiento de la tierra en manos de reducido nú-

mero de acaudalados que absorbían a la pequeña propiedad y al ejido, y por constituirse en multitud de ocasiones, más latifundios en la república. La Revolución Mexicana, al cimentar la nueva organización de la patria en la división de la propiedad, estableció dos fuentes fecundas de mejor aprovechamiento de la tierra: el ejido y la pequeña propiedad, ambos destrozados por la creación de nuevos latifundios, que destruyó la Constitución de 1917.

3. El ejido y la pequeña propiedad son las dos columnas sólidas que sustentan la reforma social agraria. No se excluyen en su tendencia, ni en sus fines, ni como elementos adversos ambos enfrente de los latifundios que los seguían aniquilando.

4. Tanto el ejido como la pequeña propiedad se han juzgado como los elementos más efectivos para fomentar con más intensidad la riqueza agrícola nacional.

5. El artículo 27 de nuestra Constitución se inspiró en ideales de justicia social. Primero, levantar el nivel económico de los campesinos que trabajan la tierra, proporcionándoles medios para subsistir dentro de sus aptitudes y dedicación al trabajo de la agricultura, para lo que se fomentó el ejido. Segundo, proteger a los pequeños propietarios, por ser ambos factores los elementos vitales que contribuyen a la mejor producción de la tierra.

6. El mismo artículo 27, en su prescripción VIII, a la vez que declara nulas las enajenaciones de tierras y aguas, concesiones, deslindes, transacciones, remates, etcétera, cuando sean afectado los derechos de los núcleos de población, invadiéndose ejidos o terrenos de común repartimiento, exceptúa de la nulidad los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856, no tocando a la pequeña propiedad formada por los que a título de dominio poseyeron por más de diez años superficies que no excedieran de cincuenta hectáreas, lo que indica la protección manifiesta de la revolución a la pequeña propiedad.

7. La suprema ley de la república, al consignar en sus artículos las bases para la prosperidad de la nación, estableció como punto esencial la obediencia incuestionable a sus preceptos, para que el pueblo mexicano se rigiera fundamentalmente por ellos.

8. Por la promulgación del principio de división de poderes, piedra angular de las democracias, se consagró la sumisión absoluta a las resoluciones del alto Poder Judicial, que no pueden ser quebrantadas por ninguna autoridad, ni por ninguna agrupación ni partido político.

9. El Poder Judicial es la suprema autoridad intérprete de la Constitución y ningún otro poder puede destruir sus resoluciones ni desobedecerlas. Su libre funcionamiento debe ser garantizado.

10. El pueblo mexicano tiene el deber ineludible de acatar respetuosamente sus fallos, sin que nadie deba ejercer presión sobre el alto Poder [Judicial] Federal encargado de pronunciar la última palabra en materia de justicia, porque se minarían las bases de la democracia.

11. La institución del juicio de amparo es la más bella conquista del pueblo mexicano para hacer cumplir el pacto federal cuando las autoridades, con buena o equivocada intención, no respetan en su integridad los principios tutelares de la Constitución que, al proteger a los individuos sean personas físicas o morales, restablece la tranquilidad social, la que siempre se ve herida por actos injustos que significan privilegios fuera de la Constitución o que constituyen errores.

12. El juicio de amparo es el dique infranqueable que se levanta para que el pueblo mexicano no quede encadenado a la omnímoda voluntad de las autoridades, ni a la incompreensión del código fundamental de la patria, ni a los temores que inspiran los poderosos o los grupos que se revelen contra la Constitución o desconozcan el límite de sus derechos.

13. El artículo 17 de la suprema ley de la república prohíbe terminantemente que cualquier persona física o moral se haga justicia por sí misma o ejerza violencia para reclamar su derecho. Los tribunales son los únicos encargados de administrar justicia. Ninguna situación de hecho es sostenible dentro de la Constitución, sino que debe ser destruida en todo caso si no cuenta con el apoyo de la misma. La única autoridad competente para dictar la última palabra es el alto Poder Judicial de la Federación. Y el medio eficaz para ello es el juicio de amparo, gloria de nuestras instituciones.

14. La pequeña propiedad fue excluida del ejido, según la prescripción terminante del párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna de la república, que ordena que se dicten medidas para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, no para que se reduzca o se extinga, lo cual es, pues, notoriamente anticonstitucional, y que se dan ejidos tomándolos de las propiedades inmediatas, respetando siempre esa pequeña propiedad.

15. La prescripción XIII del artículo 27 reconoce al presidente de la República como la suprema autoridad agraria. Dicho alto funcionario no puede violar la Constitución ni puede confirmar las resoluciones agrarias que afectan la pequeña propiedad agrícola en explotación, la que en ningún caso puede ser tomada para ejidos, ni por expropiación para este fin, porque se violaría la suprema ley federal. El presidente de la República está obligado conforme a la misma prescripción, a rectificar sus propios actos cuando de ellos resulten violadas las disposiciones constitucionales que ponen a salvo a la pequeña propiedad. El Código Agrario en sus artículos 156



a 169, siguiendo fielmente los lineamientos de la Constitución, señala las responsabilidades en que el jefe del Poder Ejecutivo y las demás autoridades agrarias incurren por violar la pequeña propiedad, que es intocable por afectaciones ejidales, según los textos del mismo artículo 27.

16. Es sofisticado sostener que las resoluciones del presidente de la República causan estado y tengan la autoridad de cosa juzgada, sin que deba rectificar las infracciones a la Constitución. Sólo las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al decidir sobre los actos del presidente de la República, son las que causan estado y constituyen la verdad legal en materia agraria. El jefe del Poder Ejecutivo siempre tiene el deber de dar cumplimiento a las prescripciones del pacto federal. Es insensato y punible exigir que el presidente de la República, suprema autoridad agraria, no rectifique sus errores cuando haya sido sorprendido por las demás autoridades agrarias, o se haya equivocado. Es absolutamente necesario que exista y dependa del presidente la Oficina de la Pequeña Propiedad y su funcionamiento es a todas luces constitucional, porque le abre al Ejecutivo las puertas de la verdad y de la justicia para que se libere de responsabilidades y no viole la Constitución que ordena que la pequeña propiedad sea inafectable y debe respetarse en las dotaciones de ejidos.

17. Las autoridades inferiores jamás pueden desobedecer las resoluciones presidenciales ni modificarlas a pretexto de interpretaciones del Código Agrario que nunca puede estar por encima de la Constitución de la República. Ni mucho menos las autoridades inferiores tienen facultades para ejecutar las resoluciones presidenciales de manera diversa al contenido de ellas, ni afectar propiedades que no han sido incluidas dentro de la resolución presidencial que debe respetar la pequeña propiedad. Es intolerable y anticonstitucional que las autoridades agrarias inferiores modifiquen en los actos de ejecución o con cualquier motivo las resoluciones del presidente, pues esto equivaldría a que se arrogaran facultades de revisoras de los actos de su superior jerárquico, infringiendo palmariamente la Constitución. Esos actos infundados e inmotivados no tienen ninguna validez jurídica; según los artículos 14 y 16 constitucionales deban ser nulificados. Por eso el ampro procede contra los actos de indebida ejecución.

18. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas tienen derecho a que se les dote de ellas, pero sin afectar la pequeña propiedad, y cuando ésta se afecte no se deben tener por intocables las resoluciones que infrinjan la Constitución, sino que deben darse a los pueblos las tierras necesarias de las propiedades inmediatas, excluyendo la propiedad inafectable, lo mismo que deben excluirse los ejidos que se hayan dado a otros pue-

blos. El amparo procede cuando existiendo tierras afectables inmediatas, no pequeñas propiedades, se niega a los pueblos su derecho constitucional.

19. La prescripción XIV del artículo 27 excluye del amparo únicamente a los propietarios de tierras y aguas que conforme a la Constitución pueden ser afectados por ejidos, pero no excluye a los pequeños propietarios desde el momento que están protegidos por la misma Constitución y hay prohibición expresa de afectar sus tierras, y los actos ejecutados contra las leyes prohibitivas son nulos, según las doctrinas aceptadas mundialmente y conforme al texto expreso del artículo 8o. del Código Civil, que es aplicable en materia federal.

20. No necesitaba hacer distinciones la prescripción XIV que prohíbe acudir al juicio de amparo a los propietarios que puedan ser afectados según la suprema ley, como no ha tenido necesidad de excluir a los dueños de solares o de huertas en sus propias fincas, porque estos pequeños propietarios no son aludidos en el artículo 27 para dotar a los pueblos de ejidos. Todos tienen derecho de acudir al juicio de amparo si se vulneran sus derechos y posesiones. De otra suerte se mutilan nuestras instituciones y se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

21. La reforma consignada en la fracción XIV obedeció a que se juzgó entonces necesario hacer efectivos inmediatamente los preceptos consignados en el artículo 27 constitucional, pero una vez que se haya resuelto el problema, habiéndose puesto en vigor dicho artículo en toda la república, no debería subsistir una reforma que mutila las instituciones, sino que procedería crear otra sala que resuelva los asuntos agrarios con la rapidez deseada y conforme a la Constitución y las leyes que realmente se derivan de ella. Así se mantendría la pureza de las instituciones y podría impartirse prontamente justicia a quienes se vieran privados de ella.

22. Las disposiciones reglamentarias o acuerdos que se dicten para mantener en una posesión ilegal a los poblados porque se haya afectado la pequeña propiedad, son anticonstitucionales. En el caso de que sea preciso cumplir con la Constitución y principalmente con las ejecutorias de la Suprema Corte, el Ejecutivo de la Unión jamás puede ordenar que, por erróneos motivos de interés público que no pueden serlo las infracciones a la Constitución, se mantenga como legal una situación de hecho que contraría las disposiciones del artículo 27, que excluye a la pequeña propiedad de afectación. Si por exigir el respeto a la Constitución se provoca algún conflicto entre los ciudadanos, cuyo esencial deber es cumplir con los preceptos constitucionales, el gobierno federal puede adquirir en su justo precio, por compraventa, los terrenos que para fines políticos necesita de los particulares, pero mandando antes que se cumpla con la Constitución y las ejecuto-

rias de la Corte y que se haga el pago en el acto, sin aplazar, ni menoscabar en lo más mínimo el patrimonio de los pequeños propietarios protegidos por la ley fundamental del país.

23. Ni siquiera sería motivo de expropiación que los remisos en acatar las ejecutorias de la Corte o la propia Constitución, alaguen una situación de hecho, porque la expropiación tiene por base el cumplimiento de la ley y no el desacato o desobediencia a las bases fundamentales por las que debe regirse el pueblo mexicano; o sea, su suprema ley.

24. Sería un acto profundamente inmoral el dejar transcurrir el tiempo para no cumplir las ejecutorias del Poder Judicial de la Federación, que deben ser obsequiadas dentro de veinticuatro horas, o principiarse su pronta ejecución, según los términos de las leyes reglamentarias, y es perfectamente inaceptable dentro del orden constitucional, que cuando existan dificultades en la práctica para dar cumplimiento a la Constitución o a las ejecutorias del Poder Judicial, se dicten acuerdo, reglamentos o leyes que hagan nugatorios todos los derechos de los protegidos por la suprema ley, o sean los pequeños propietarios, sustituyendo sus derechos por compensaciones o subterfugios que desquician el orden constitucional. Así no se respeta la pequeña propiedad, ni con vías de hecho que se toleren quedan expuestos los pequeños propietarios a los actos de la arbitrariedad o de los que menosprecian los mandatos y responsabilidades que señalan la Constitución y el Código Agrario.

25. Ni el Congreso de la Unión, ni menos el Poder Ejecutivo, pueden dictar leyes o acuerdos, respectivamente, que modifiquen los derechos establecidos en la ley fundamental de la república. Si los secretarios, consejeros o auxiliares del Poder Ejecutivo no encuentran la manera de establecer el imperio de la Constitución, por pretextos o situaciones de hecho que se alcancen enfrente de la ley y de las ejecutorias de la Suprema Corte, pueden ser sustituidos para que quienes merezcan la confianza del presidente de la República que desea gobernar con la ley, hagan que se cumpla la Constitución y que todos los ciudadanos se subordinan a los textos de ese supremo código que es la cristalización de los anhelos revolucionarios y que todas las clases sociales aceptaron como la realización de sus aspiraciones.

26. El respeto al Poder Judicial debe traducirse en hechos y en la protección que los demás poderes deben impartir a las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia. Cualquier dificultad de hecho puede subsanarse por el pago justo e inmediato del valor real de la pequeña propiedad, más el pago de los daños y perjuicios, pero no por medio de compensaciones obligatorias sin base en la ley constitucional del país.

27. Inadmisibles es que se diga que se respeta la pequeña propiedad, si no se impide, y aún se sanciona, que desaparezca por actos arbitrarios incorporándola al ejido. Su dueño la perdería irremediablemente, para siempre. ¿En dónde está el respeto a la Constitución? El pequeño propietario puede preferir el pago del importe real de su propiedad, si esta es absolutamente indispensable para el bienestar de los núcleos de población, en casos de especial excepción, y no como principio general. Los núcleos de población tienen derecho a tierras, pero no precisamente a las tierras que sean pequeña propiedad, sino a las de los inmediatos latifundios.

28. Las responsabilidades de los que violan la Constitución afectando la pequeña propiedad deben exigirse no sólo en el terreno penal, sino haciéndolas efectivas también en el terreno pecuniario y privándolos de su cargo por ineptitud y falta de cumplimiento a sus deberes; además, por violadores de la Constitución, máxime en el caso de que desobedezcan o eludan el cumplimiento de la ejecutoria que conceda el amparo, debiendo ser destituida la respectiva autoridad, como lo previene imperiosamente la fracción XI del artículo 107 constitucional.

29. Para la solución rápida y efectiva del problema agrario dentro de la Constitución y para no hacer nugatorios los derechos de los núcleos de población, los daños que sufran aquellos a quienes se les ha puesto en posesión de pequeñas propiedades inafectables, deben ser cubiertos inmediatamente por el gobierno federal, a reserva de indemnizarse éste de las erogaciones que tenga que hacer y que serán exigidas a los que violen la Constitución afectando la pequeña propiedad agrícola en explotación.

30. Sobre estas bases se resuelve el problema agrario en toda su integridad y se cumple con la Constitución que manda respetar la pequeña propiedad; el Gobierno indemniza a los núcleos de población por los daños y perjuicios que sufran al recogerse una pequeña propiedad que tiene que ser devuelta a sus dueños, y el propio Gobierno exigirá a su vez las responsabilidades consiguientes a sus servidores que no respetan la Constitución o incurren en responsabilidad, la que debe hacerse efectiva y no quedar escrita simplemente en las páginas de la Constitución, en el Código Agrario y en la Ley de Responsabilidades. El derecho de los pueblos subsiste para tener las tierras necesarias de las propiedades inmediatas, pero sin desobedecer al artículo 27 que previene que la pequeña propiedad agrícola en explotación es inafectable.

31. La Constitución debe mantenerse muy por encima de las diversas interpretaciones que a sus altos preceptos den líderes o políticos. Tiene que ser la norma del pueblo mexicano, cuya civilización ha sido demostrada ante el mundo entero, pues su ley fundamental es la más amplia y liberal de

los tiempos modernos, que protege los intereses sociales dentro del progreso, bienestar y tranquilidad de la patria. Debemos mantenerla en su esencia democrática para que sea la guía entre gobernantes y gobernados, sin retroceder en el avance de los principios institucionales ni menos establecer contra la Constitución, excepcionales privilegios en que la mano justiciera de la civilización ha ido borrando, para afianzar el principio democrático de que todo el pueblo tiene derecho a sus beneficios dentro de los límites y bases que señala el mismo pacto federal.

32. Ninguno de los poderes del Estado puede modificar la Constitución Política Mexicana por situaciones de hecho que les crean obstáculos para cumplir con la suprema ley que han protestado observar, ni menos por acuerdos que significan derogación de las prescripciones constitucionales. Debe defenderse valientemente la ley suprema del país.

33. No puede estar expuesta las fluctuaciones del criterio de los gobernantes que se vayan sucediendo durante los períodos que se fijan para la renovación de los poderes de la República. Ella tiene que obedecerse conforme a sus principios que sintetizaron la reforma social que culminó en nuestra Constitución de 1917.

34. Las constantes agitaciones para mantener al pueblo en un estado que sería propio de un período preconstitucional, sin continuar, como ya es tiempo, la obra de reconstrucción nacional, que solamente puede hacerse respetando con sinceridad la Constitución de la República, detienen el progreso del país al alejar a los ciudadanos de la confianza que han depositado en sus leyes que no pueden ser menospreciadas por quienes tengan interés en conservarse en posiciones políticas personales.

35. La Constitución de 1917 colocó por encima de toda injusticia los derechos de los trabajadores del campo y de la ciudad. Pero a la vez, sentó las bases de la firmeza de sus principios que no pueden ser violados por situaciones de hecho o incomprensión de los preceptos fundamentales, para llegar a constituir insólitos privilegios que serían no obedecer la augusta ley arrancada a las tiranías.

36. Es labor eminentemente revolucionaria y orientadora para todas las clases sociales propugnar, en la serena región de los principios, por el mantenimiento impoluto de los preceptos de la Constitución. Ninguna situación de hecho justifica la desobediencia al pacto federal. Sobre los hechos, la ley.

37. Si el artículo 27, que figura en el capítulo de las garantías individuales que deben ser protegidas por el juicio constitucional de amparo, consagra profundo respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación al extremo de que, en ningún otro precepto de ese capítulo se establece de manera expresa e indiscutible, que incurre en responsabilidad las que

conculcan la pequeña propiedad afectándole por ejidos cualquiera que sea la causa por la que se cometan tales violaciones. Si ese texto constitucional, norma inmovible dictada por el sentir revolucionario, tiene que ser observado y cumplido hasta con las sanciones por responsabilidad contra quienes lo infrinjan, sería un contrasentido y notorio menosprecio a los sanos principios revolucionarios que se negara la procedencia del juicio de amparo, salvaguardia definitiva de todos los preceptos, que principalmente están agrupados en el capítulo de garantías, en las luminosas páginas de nuestra Constitución, para proteger a quienes en conceptos inequívocos ampara especialmente la suprema ley.

38. El juicio de amparo, fruto de meditado estudio de patriotas de pasada generación, fue acogido con entusiasmo por los constituyentes de 1917. No puede ser olvidado por los verdaderos revolucionarios de hoy, ni menos por los propios autores de la Constitución que nos rige, porque sería abandonar el glorioso sendero del adelanto y de la democracia, que conduce al pueblo a la libertad. Nunca debemos regresar a las mansiones tenebrosas del absolutismo.

39. La Asociación de Constituyentes de 1917 obra dentro del terreno exclusivamente constitucional y patriótico y alienta a las autoridades que se ciñen a la ley. Su desinteresada actuación está completamente al margen de la política. Su deber es señalar los errores que se cometen, para que las autoridades competentes, asumiendo la responsabilidad de sus actos, guíen al país conforme a los principios de su ley escrita, que es fruto genuino de la Revolución. No puede ser desnaturalizada por incompetencia de quienes no pueden auxiliar al Ejecutivo a que gobierne con la Constitución, cuya estricta observancia hará que renazca la tranquilidad del pueblo mexicano.

## CAPÍTULO IV

### BREVES NOTAS SOBRE EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, que corresponde al de igual número de la Constitución Federal de 1857, pero, aunque en principio ambos prohíben los monopolios, entre uno y otro existen diferencias fundamentales, que se hace necesario explicar.

El artículo 28 de la Constitución de 1857 dice textualmente:

Art. 28. No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúanse únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

Durante todo el tiempo de la vigencia de la dicha Constitución, ese artículo llegó a reformarse, y, en cuanto a leyes reglamentarias, se expidieron algunas relativas a moneda y materias conexas, el Código Postal, la Ley de Patentes de Invención, su Reglamento, la Ley de Marcas Industriales y de Comercio y su reglamento. Por tanto, las ideas fundamentales del artículo 28 permanecieron intocadas. Por otro lado, es fácil darnos cuenta de su alcance, tanto por las discusiones en el Congreso Constituyente de 1856 a 1857, como por los comentarios de los tratadistas posteriores.

El precepto de que se trata no dio lugar a mucha discusión en la sesión respectiva, que fue la de 14 de agosto de 1856, pues en realidad, solamente el diputado Arizcorreta impugnó el proyecto, aunque nada más desde el punto de vista formal, sosteniendo que no era la Constitución el lugar adecuado para prohibir los monopolios. A lo cual el diputado Prieto replicó que, dada la importancia de la materia, sí debían prohibirse en la Constitución. Pero abogó, al mismo tiempo, porque subsistiesen los relativos a la acuñación de moneda y el correo. En cuanto al diputado Mata, explicó que sólo hay que tratar de los monopolios de derecho.

Esa discusión tan limitada, no obstante la importancia de la materia, se explica fácilmente por las ideas que, sobre garantías individuales y sobre economía política imperaban en aquella época.

En efecto, las garantías individuales se reputaban, como hoy, restricciones al poder del Estado con relación a los individuos; pero su contenido se relacionaba en aquella época con los llamados “derechos del hombre” y con el derecho natural. Por eso se explica que el diputado Arizcorreta haya puesto en tela de juicio la conveniencia de prohibir los monopolios en la Constitución, pues seguramente pensaba que semejante prohibición no consignaba un derecho natural del hombre; y probablemente el diputado Prieto opinaba en el mismo sentido, ya que sólo abogó por la prohibición constitucional de los monopolios, en vista de la importancia de la materia, y no adujo razón técnica alguna para que debiese consignarse en la Constitución el artículo de que se trataba.

Por lo demás, la explicación del diputado Mata respecto a que el precepto, se refería solamente a los monopolios de derechos, se basaba también, indudablemente, en el concepto clásico de que las garantías individuales sólo deben ser limitaciones al poder del Estado y no regulación de relaciones entre particulares; y se fundaba igualmente en las ideas imperantes en aquella época sobre economía política, las cuales rechazaban abiertamente los monopolios de Estado, así como los concedidos por éste a algunos particulares; pero que estimaban que no son de temerse las consecuencias perjudiciales de los simples monopolios de hecho, ya que todo particular estaría facultado para emprender negocios semejantes que prácticamente acabarían con el monopolio y corregirían sus funestas consecuencias, sin necesidad de la intervención del Estado, que tanto repugna la escuela económica liberal.

De todo lo anterior se infiere que la Constitución de 1857 sólo trató de prohibir los monopolios de derecho; que, por necesidad, dada su importancia, conservó los monopolios de acuñación de moneda y de correos, y que no estimó que fuesen monopolios los privilegios que, por tiempo limitado, se concediesen, conforme a la ley, a los inventores o perfeccionadores de una mejora. En esta interpretación nos corroboran los tratadistas de la época, entre los cuales, por su doble carácter de profesor de derecho constitucional en la Escuela Nacional de Jurisprudencia y de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede considerarse como autoridad indiscutible al señor licenciado don Eduardo Ruiz, quien en la lección XXIX de su Curso de Derecho Constitucional y Administrativo, claramente dice que el precepto constitucional se refiere a los monopolios legales y no a los de hecho; que la acuñación de moneda no es monopolio, porque es una función de



la autoridad; que el correo es un servicio público, y que los privilegios a los inventores, por ser por tiempo determinado y no perpetuos, no constituyen una verdadera propiedad industrial y, por consiguiente, no son monopolios.

Al ocuparse de todas esas materias, merece particular atención uno de los párrafos que se refieren al correo, que textualmente dice:

Que el correo no es más que un servicio público, lo demuestra la circunstancia de que sus productos se destinan exclusivamente a su ramo, y en caso de que no basten, el presupuesto de la Federación destina las sumas necesarias a las mejoras de ese servicio, estando dispuesto en el artículo 234 del Código Postal, que el Ejecutivo tiene la facultad de reducir los precios del porte, a medida que lo vaya permitiendo la situación del erario nacional; de modo que si la renta del correo excede a sus gastos, el sobrante no se destina a otras ministraciones del erario, sino que entonces se disminuye el precio de los portes. Resulta de aquí que el servicio público se hace, aunque el correo no gane bastante para retribuirlo, en cuyo caso la diferencia se toma del erario, y que, si los productos exceden a los gastos, entonces precisamente se bajan los portes en beneficio del público; circunstancias que son contrarias al objeto de todo monopolio, y que no aceptaría ninguna empresa particular. Podemos decir, en resumen, que el correo es también una de las funciones del poder público que garantiza la inviolabilidad de la correspondencia.

Me he permitido subrayar algunas frases de la transcripción que precede, a fin de ocuparme más tarde de algunos abusos que se han cometido, no obstante la claridad de los preceptos constitucionales existentes, tanto en la Constitución de 1857, como en la de 1917.

A pesar de la prohibición contenida en el artículo 28 de aquella Constitución, por el afán de favorecer las inversiones de capital extranjero y la exigencia de éste, de obtener ganancias seguras y fabulosas, se encontró la manera de burlar la disposición constitucional. Frecuentemente se concedió a determinados inversionistas una exención de impuestos, por medio de la cual la ley los colocaba en situación de privilegio que hacía imposible la competencia de otras empresas, constituyendo, aunque con otro nombre, un verdadero monopolio de derecho.

Una vez que hemos establecido que la prohibición del artículo 28 de la Constitución de 1857 se refería exclusivamente a los monopolios de derecho y no a los de hecho, y que aún esa prohibición se burló frecuentemente por medio de la exención de impuestos, fácil es comprender que la Revolución Constitucionalista, eminentemente justiciera, reivindicadora de derechos y tendiente a buscar la mejoría de las condiciones económicas del pueblo, no se haya limitado a prohibir los monopolios de derecho, sino que haya

tratado de combatir también los de hecho. Ya para esta época, la escuela económica llamada liberal, había perdido prestigio ante la opinión pública, sobre todo en la materia que nos ocupa. Ya países tan individualistas como los Estados Unidos habían comprendido que no bastaba prohibir los monopolios de derecho, sino que era indispensable combatir los de hecho. A cuyo fin, después de que diez de los estados habían ya expedido una legislación contra los monopolios, el Congreso Federal, en 2 de julio de 1890, expidió la famosa *Sherman Anti-Trust Law*. No pareciendo ella suficiente, en 15 de octubre de 1914, se expidió la *Clayton Anti-Trust Act*, que contiene como su más valiosa conquista el establecimiento de la Comisión Federal de Comercio con facultad para determinar cuáles son los métodos y actos desleales tendientes a restringir el comercio, y con facultad también para hacer investigaciones especiales, celebrar audiencias y hacer cumplir sus decisiones por medio de los tribunales de circuito de apelación.

Si esto sucedió en los Estados Unidos, donde no se puede decir que haya existido nunca la clase dominadora y otra dominada, con mayor razón tenía que suceder en México. Por esta razón, el proyecto del artículo 28, presentado por la Primera Jefatura, aprovechando la experiencia nacional y extranjera, se enfrentó directamente con el problema, al establecer:

Art. 28. En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de una mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas menos de artículos de consumo necesario, con el objeto de obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquiera manera que se haga, 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, 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 determinada clase social.

Se ve, pues, que el artículo del proyecto aumentaba los monopolios legales, considerando entre ellos los telégrafos y la radiotelegrafía, lo cual es consecuencia natural de su carácter de servicios públicos. En cambio, no se

limitaba a prohibir los monopolios de derecho, sino que tendía a combatir los de hecho.

La Primera Comisión de Constitución, encargada de dictaminar sobre este artículo del Proyecto de la Primera Jefatura, no sólo aceptó todas esas ideas, sino que las amplió, pues dando cabida a la iniciativa del diputado Nieto, propuso como monopolio de Estado la emisión de billetes, por medio de un banco único; acogiendo también la iniciativa de la diputación por Yucatán, adicionó el artículo del proyecto con un párrafo que dice:

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del gobierno federal o de los estados, y previa autorización que, al efecto, se obtenga de las legislaturas respectivas, en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Al iniciarse la discusión del dictamen, el autor de este comentario fue el primero en impugnar las dos adiciones antes mencionadas. Con relación a la primera, estaba conforme en que se concediese al Estado el monopolio de la emisión de billetes. Sin embargo, estimaba que no se debía precisar que ese monopolio debería ejercerse por medio de un banco único, y que el capítulo de garantías individuales no era el adecuado para establecer el sistema bancario que debía seguirse. En cuanto a las asociaciones de productores a que se refiere el párrafo que se acaba de transcribir, pensaba que podrían servir como medio de opresión para los pequeños productores.

En realidad, toda la discusión versó sobre esos dos temas, y sería una grave inconsecuencia aprovechar la oportunidad que hoy se presenta para exponer nuevos argumentos a favor de una tesis que el articulista estimaba y sigue estimando correcta. El resultado fue que el artículo propuesto por la comisión fuese aprobado por 120 votos contra 52, en los términos siguientes:

Art. 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para

la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios públicos; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, 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, 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.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del gobierno federal o de los estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Cumple ahora examinar cómo ha sido aplicado el precepto de que se trata y qué resultados se han obtenido.

Desde luego hay que observar que nuestros gobernantes y aún nuestros legisladores secundarios han olvidado que, desde la Constitución de 1857, la justificación que se daba para el monopolio de los correos a favor del Estado era el carácter de servicio público que tienen aquellos, por lo cual, todos sus productos deben invertirse en los mismos correos, y cuando haya superávit, disminuirse los portes. Circunstancia que tiene por forzoso corolario que no debe desnaturalizarse ese servicio, convirtiéndolo en medio de recaudación de determinados impuestos como indebidamente se ha hecho cuando se ha establecido un timbre adicional para beneficiar a los niños (quizá también a los adultos), para combatir la langosta, o para emprender una campaña antipalúdica. Todos esos objetos son indiscutiblemente muy nobles, e indiscutiblemente pueden establecerse impuestos destinados a llenar esas finalidades. Pero no deben recaudarse, ni como impuestos, ni como donativos, aumentando los portes del correo; o lo que es lo mismo,

estableciendo timbres adicionales. Decimos que esta adición es lo mismo que aumentar los portes porque desde el momento en que la falta de uno de esos timbres adicionales hace que no sea conducida la correspondencia, o que se reclame el valor de dicho timbre, en realidad lo que se ha hecho es aumentar la tarifa postal y dedicar parte de ella a un objeto distinto del sostenimiento del correo. Así pues, el establecimiento de timbres postales para el niño, para la langosta y para la campaña contra el paludismo, constituye una violación o cuando menos el desconocimiento del espíritu que animó a los constituyentes de 1856 a 1857 y de 1916 a 1917, al conceder al Estado el monopolio del correo.

No se puede imputar ese error a defecto en la redacción del artículo constitucional, porque de la misma manera estaba redactado el precepto correspondiente de la Constitución de 57. No obstante eso, como lo demuestra el licenciado Eduardo Ruiz, en su obra citada, muchas leyes secundarias le reconocieron al correo el carácter de servicio. Todos los tratadistas estaban de acuerdo en que ese carácter era la sola justificación del monopolio. Por consiguiente, puede afirmarse que el establecimiento de los mencionados timbres de campañas benéficas es sencillamente un abuso imputable a la ignorancia o a la mala fe de los que los han propuesto, con ánimo tal vez, de medrar, o cuando menos, de adquirir una popularidad barata. Fingiéndose [así] un decidido empeño en combatir ciertos males frecuentes.

Fuera de esta censura, nada tenemos que decir contra el monopolio de estado establecido en materia de correos, telégrafo y radiotelegrafía, pues si bien es verdad que los dos primeros de esos servicios tienen en la actualidad deficiencias que antes no tenía, tales defectos no son imputables al monopolio, ya que éste existía también en la época en que más florecieron nuestros correos y telégrafos, cuyas deficiencias se deben a otras causas que no sería propio exponer en este artículo.

En cuanto a la emisión de billetes por medio de un banco único, es imposible emitir una opinión a posteriori basada en la experiencia, pues no hemos llegado a ver el monopolio del Estado sobre el crédito, ejercido por conducto de varios bancos. Pero sí puede afirmarse que, concedido ese monopolio a un banco único controlado por el gobierno, es muy fácil que este último abuse del control [y] sobregire, obligando al banco a emitir más billetes de los que puedan garantizarse debidamente y dé como resultado la depreciación de dichos billetes con grave perjuicio del público en general y del banco en particular. Pero si en la discusión del precepto constitucional el autor de este artículo estimaba que no era la Constitución y muy especialmente el capítulo de garantías individuales el lugar adecuado para esta-

blecer el sistema bancario de la república, de la misma manera cree ahora que este breve artículo no es lugar para hacer un estudio detallado de la Ley Orgánica del Banco de México, ya que semejante tema requeriría todo un libro cuya redacción constituiría una tarea muy por encima de la capacidad del suscrito.

Por lo que hace al segundo párrafo del artículo 28, que es en donde se impone al poder público la obligación de perseguir los monopolios de hecho, se ha tratado de cumplir el precepto constitucional mediante la expedición de la Ley de 18 de agosto de 1931, respecto a la cual, se dictaron algunos reglamentos que quedaron parcialmente en vigor al expedirse la nueva Ley de Monopolios del 31 de agosto de 1934, que también ha sido parcialmente reglamentada en 12 de agosto de 1938, por lo que hace a las ventas por sorteos. En 7 de octubre del mismo año, en la materia de artículos de consumo necesario, y en 26 de abril de 1939, respecto a la sal.

Sin embargo, es lamentable tener que decir que, a pesar de esas leyes y reglamentos, existe actualmente un verdadero clamor público contra la carestía de la vida, que se atribuye muy especialmente al monopolio de diversos artículos de primera necesidad. Aunque los fenómenos sociales jamás tienen una sola causa sino que se deben siempre a un conjunto de causas diversas, por lo cual aquella carestía no debe imputarse exclusivamente a los monopolios, ni estos a su vez a la sola deficiencia de las leyes, en el caso concreto que nos ocupa es notoria tal deficiencia, y patente también que la Ley de Monopolios de 31 de agosto de 1934 puede servir de base a muchos monopolios de derecho, notoriamente perjudiciales para el público.

En efecto, la misión legal de ese ordenamiento consistía en reglamentar el citado artículo 28 de la Constitución, persiguiendo sin cortapisas ni componendas, como textualmente lo dice dicho precepto, “todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios públicos”. Pero la susodicha ley, pretendiendo combinar los imperativos de ese precepto con el programa del Partido Nacional Revolucionario, lo que hace en realidad es desobedecer y contrariar a la Constitución, para acatar tal programa.

Semejante afirmación que, a primera vista parece audaz, es por desgracia rigurosamente cierta y aún confesada por los autores de la referida ley, como puede verse en la respectiva exposición de motivos, que acoge expresamente el programa de dicho Partido. Transcribe partes de él y falsamente los estima como aceptadas por los constituyentes.

Las partes transcritas del programa, en lo que interesa a este estudio, dicen textualmente:

2. Limitar la libre concurrencia, buscando el entendimiento entre los concurrentes para que puedan regularse los precios de tal manera que no se abatan en perjuicio de los salarios, ni aumenten a expensas del consumidor [...] Se dictarán las bases y fijarán las medidas encaminadas a regular o a atenuar la competencia entre comerciantes, de manera que los resultados de ésta no repercutan sobre la estabilidad de los trabajadores en su empleo, sobre los salarios, ni sobre la firmeza económica de las empresas.

Como se ve, esos puntos del programa están muy lejos de hallarse de acuerdo con el precepto constitucional que prohíbe y ordena castigar “todo acto o procedimiento que tienda evitar la libre concurrencia en la producción, industria, o comercio, o servicios al público”; precepto que es la única y verdadera opinión del Constituyente, pues aunque de hecho hubo diputados partidarios del socialismo de Estado y aún del comunismo, como probablemente lo fueron los distinguidos compañeros Cano, Monzón y Múgica, la opinión oficial del Congreso fue la consignada en el precepto que se acaba de citar, y de ninguna manera la que le atribuye la exposición de motivos de la ley de 31 de agosto de 1934, y que se pretende concuerda con la expresada en los párrafos transcritos del programa del Partido Nacional Revolucionario.

Con tales ideas como base, la citada Ley de Monopolios consigna en sus principales artículos tendencias en dar al Estado una intervención en la libre concurrencia, que facilita el establecimiento de monopolios protegidos por la ley. Mediante el establecimiento de primas a la exportación y subsidios a las asociaciones o sociedades cooperativas que se organicen en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, ha hecho una realidad el temor manifestado desde el Congreso Constituyente por el autor de este estudio, de que esas asociaciones se convierten en azote de muchos pequeños productores independientes, obligándolos a vender sus productos a la asociación privilegiada, a precios tan reducidos que a veces, son absolutamente incosteables.

En resumen, respecto a los monopolios de Estado autorizados por el artículo 28 constitucional, se ha desnaturalizado frecuentemente el relativo a correos. No es posible todavía opinar científicamente respecto al resultado del banco único de emisión, aunque el autor de este artículo reconoce que sería una imprudencia cambiar bruscamente el sistema.

Por lo que hace a los monopolios que deben prohibirse y perseguirse, la equivocada ley de 31 de agosto de 1934, lejos de acabar con ellos, los ha facilitado, originando una gran carestía de artículos de consumo necesario que, si no se debe en su totalidad a las deficiencias de esa ley, sí puede asegurarse que esa es una de las causas que más influyen en la miseria general.

Por consiguiente, se hace indispensable expedir una nueva ley sobre el particular, que verdaderamente interprete el precepto constitucional y no trate de poner en su lugar discutibles teorías políticas o económicas, que generalmente no son sustentadas por verdaderos revolucionarios, sino (salvo siempre honrosísimas excepciones) por logreros de la Revolución, que no pudiendo hacer valer méritos hechos durante ella, tratan de lucrar o cuando menos de deslumbrar a los revolucionarios de buena fe, manifestándose más extremistas que aquellos a quienes la Revolución costó verdaderos sacrificios y que sinceramente anhelaron por el mejoramiento material y moral de todos los mexicanos.

México, D.F., a 6 de agosto de 1941

México, D.F., diciembre de 1941

F. Lizardi

Diputado al Congreso Constituyente de 1916-17, por el 13° distrito electoral del Estado de Guanajuato.



## CAPÍTULO V

### ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

#### CONFERENCIA SUSTENTADA POR EL LICENCIADO FERNANDO LIZARDI SR. EN LA UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

Señor rector de la universidad,  
Señor director de la Facultad de Derecho,  
Señoras y señores:

La Universidad de Guanajuato, antes Colegio del Estado y primitivamente Colegio de la Purísima Concepción, se ha esforzado siempre por servir al pueblo guanajuatense, y si sólo hasta hace poco tiempo ha podido servir al público haciendo análisis de tierras, ensayos de minerales y otras actividades relativas a las ciencias físicas y naturales. Desde un principio, desde la época en que el padre y maestro Marcelino Mangas fue primer rector del colegio de La Purísima Concepción, dedicando a esa noble tarea más de la mitad y casi la totalidad de sus ochenta y cuatro años de vida, la universidad guanajuatense, siguiendo tan noble ejemplo, ha procurado en todo tiempo difundir entre el pueblo guanajuatense las enseñanzas políticas y sociales que debe conocer todo ciudadano.

Si no fuera por esa circunstancia, quizá no habría yo aceptado el honor de sustentar esta plática, primera del ciclo organizado para conmemorar el primer centenario de la muerte de aquél ilustre sacerdote.<sup>57</sup> Pues en realidad, hay otros muchos hijos del colegio más dignos que yo de semejante honor, que tampoco pude rehusar, porque como guanajuatense y como hijo del Colegio del Estado, tengo el deber ineludible de honrar la memoria de aquél anciano y de coadyuvar con la Universidad de Guanajuato al desarrollo de la cultura en todo el estado.

---

<sup>57</sup> Falleció el 26 de septiembre de 1856. *N. del E.*

Positivamente nada nuevo puedo decir a los distinguidísimos profesores y estudiosos alumnos de la Facultad de Derecho sobre un tema que conocen tan bien o mejor que yo y que aparentemente es muy sencillo. Pero esa misma sencillez hace que el público en general descuide precisar el significado concreto del precepto constitucional que hoy nos ocupa. Por tanto, trato de aprovechar el prestigio y labor constante de la Universidad y de su Facultad de Derecho para hacer llegar a los guanajuatenses en general, algunas ideas que quizá les hayan pasado inadvertidas pero que conviene conocer en detalle, si se quiere ser un buen ciudadano consciente de sus derechos y obligaciones y capaz de contribuir al engrandecimiento del estado y de la nación entera.

Si aceptamos con Schmitt que una Constitución es la concreta manera de ser resultante de cualquier unidad política existente, tendremos que convenir que el más importante de los artículos de nuestra Constitución es el que expresa ese modo de ser de la unidad política que constituye los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, que el artículo 40 de nuestra Constitución al establecer:

Art. 40. Es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

Expresa de una manera concreta nuestro modo de ser político.

Lo anterior no quiere decir que no haya otras decisiones políticas fundamentales pero todas ellas giran sobre este modo de ser político del pueblo mexicano.

Podemos decir con el doctor Canudas Orezza que las decisiones políticas fundamentales de nuestra Constitución son las siguientes:

En el Estado Mexicano, la soberanía nacional, reside esencial y originariamente en el pueblo.

En el Estado Mexicano, todo poder público dimana del pueblo.

En el Estado Mexicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El Estado Mexicano, adopta la forma republicana de gobierno.

El Estado Mexicano es federal.

El Estado Mexicano es una democracia constitucional de carácter representativo.

El Estado Mexicano, reconoce los derechos individuales públicos de los hombres y los derechos sociales.

En el Estado Mexicano, existen tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el Estado Mexicano, el municipio libre, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

En el Estado Mexicano, existe separación entre los poderes políticos y los poderes religiosos de cualquier credo, que estos sean.

Si consideramos las anteriores como las disposiciones políticas fundamentales de nuestra Constitución, encontramos que el artículo 40 antes mencionado, comprende a varias de ellas al adoptar la forma de gobierno republicana, la estructura federal, la democracia constitucional de carácter representativo, y por consiguiente todas esas decisiones políticas fundamentales ameritan explicaciones que no den lugar a error sobre su verdadero alcance.

Para precisar el concepto “república” debe tenerse en cuenta que lo primero que se le ocurriría al hombre de la calle, o sea, al ciudadano común que no es jurista. Sería recurrir al diccionario de la Academia Española que en su definición relativa dice: “REPÚBLICA. (Del lat. *respublica*). F. Estado... 4a. acepción. / Estado político que se gobierna sin monarca [...]”.

Ese aspecto negativo del vocablo “república” nada nos dice sobre la esencia de ella. Por tanto, debemos recurrir a la doctrina.

Madison, en el artículo número 39 de El Federalista dice:

Si buscamos un criterio para los diferentes principios sobre los cuales se establecen las diferentes formas de gobierno, podemos definir que la república es, o que cuando menos se puede dar ese nombre, al gobierno que deriva todos sus poderes, directa o indirectamente del gran cuerpo del pueblo, y es administrado por personas que tienen sus puestos a voluntad, mientras se les necesite, por un período limitado que se derive del gran cuerpo de la sociedad y no de una proporción poco considerable, o de una clase favorecida de ella, porque de otra manera un puñado de nobles tiranos, al ejercer sus poderes por una delegación de aquellos, podían aspirar a considerarse como republicanos y reclamar para su gobierno el honorable título de república. Basta para tal gobierno que los funcionarios sean nombrados directa o indirectamente por el pueblo y que permanezcan en sus puestos por los tiempos antes mencionados; de otra manera, cualquier gobierno de los Estados Unidos, o de cualquiera otro gobierno popular, por más bien organizado y administrado, quedaría degradado de su carácter republicano [...]

Por la transcripción que precede puede verse que, aunque en ella se encierran los caracteres esenciales de la república, se hace una confusión con el carácter democrático, pues la historia nos demuestra que han existido repúblicas aristocráticas.

Sin embargo, nuestra opinión es que esas repúblicas aristocráticas no pueden subsistir en los tiempos modernos. [Es] solamente por no despreciar datos históricos y por explicación lógica, nos referimos a esa confusión, que no existe ya entre los autores modernos, pues como acertadamente dice el señor doctor Tena Ramírez:

Republicano es el gobierno no vitalicio, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el jefe de la nación permanece vitaliciamente en su encargo y lo trasmite por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre. La distinción actual entre la forma republicana y la monárquica no reside en las facultades limitadas o no, del jefe del gobierno, sino en el origen popular de su designación y en la periodicidad de la misma en el régimen republicano frente al origen hereditario y la permanencia vitalicia que caracterizan al gobierno monárquico; por lo tanto, no debe confundirse la monarquía con el gobierno absoluto, pues aunque en otras épocas estuvieron identificados, las modernas monarquías están regidas por normas constitucionales. En cambio, los regímenes totalitarios no pueden considerarse republicanos, porque no obstante que en ellos la jefatura del gobierno no se conserva en principio vitaliciamente, ni se trasmite por herencia, carecen de la nota especial del régimen republicano, que consiste en la renovación periódica de los gobernantes mediante la consulta del pueblo.

Esa consulta del pueblo es la que precisamente nos lleva al concepto de democracia, de que se ocupa también el artículo 40. Etimológicamente, ese vocablo significa gobierno del pueblo. Sin embargo, es interesante y conveniente precisar un poco el concepto desde el punto de vista de su pureza o impureza, como lo hizo Aristóteles, a quien se refiere también el autor que se acaba de citar.

Cuando el poder reside en una sola persona, puede haber monarquía o tiranía; cuando en una minoría, aristocracia u oligarquía, y cuando reside en la mayoría, democracia o demagogia; palabras todas ellas que no necesitan explicación especial.

Naturalmente, dado el contenido de los artículos 39 y 40 de la Constitución, ellos se refieren a una verdadera democracia y no a una demagogia.

Desde otro punto de vista, la democracia puede dividirse en democracia directa y democracia representativa. En la directa, el pueblo ejerce el poder por sí mismo en las asambleas destinadas al efecto, y como ejemplos pueden citarse las ciudades griegas, especialmente Atenas. [También], las asambleas de los jutos, los anglos y los sajones que conquistaron a Inglate-

rra, donde formaron diversas asambleas como fueron, la *township*, la *hundred moot* y la *folk moot*. De los francos que al establecerse en la Galia celebraban las asambleas del campo de marzo y del campo de mayo, y las asambleas de los primitivos cantones suizos; pero fácilmente se comprende que esta forma de democracia sólo es posible en comunidades pequeñas y sería inaplicable en los países extensos. La historia nos demuestra por ejemplo que en Inglaterra, al aumentar el territorio conquistado por los jutos, los anglos y los sajones, se formaron primeramente muchos reinos y cada vez que aumentaba la extensión de uno de estos, disminuía la importancia de las asambleas antes mencionadas, aumentaba el poder real y la asamblea denominada *folk moot*, llegó a convertirse en el *witenagemoot*, o asamblea de los prudentes (*wise*), que estaba formada por los *ealdermen*,<sup>58</sup> los sacerdotes paganos primeramente y más tarde los obispos, los oficiales del rey y algunas personas de nobleza inferior.

Semejante asamblea que tuvo poderes muy extensos, no era propiamente una asamblea representativa, sino más bien una asamblea aristocrática. Pero en todo caso vino a demostrar que la democracia directa no puede gobernar a los Estados extensos. Como en los Estados modernos, la extensión territorial es muy superior a la de las comunidades primitivas, sería prácticamente imposible la aplicación exclusiva de una democracia directa. Sin embargo, en algunos de estos existen algunas instituciones de democracia directa, siendo las principales la iniciativa, el *referéndum* y el *recall*.

La iniciativa consiste en la facultad que las constituciones conceden a un grupo más o menos grande de ciudadanos, para proponer leyes y aún medidas administrativas, quedando obligadas las autoridades respectivas a tomar en consideración esas proposiciones, discutir las oficialmente y rechazarlas o aprobarlas.

El referéndum consiste en que determinadas leyes, aún después de haber sido aprobadas por los legisladores de un Estado, no entren en vigor, sino hasta después de haber sido aceptadas por la mayoría del pueblo, en asambleas populares, generalmente llamadas plebiscitos, nombre que es incorrecto, pues originariamente, entre los romanos, los plebiscitos eran medidas legislativas tomadas por la plebe sin la concurrencia de los patricios,

---

<sup>58</sup> Aunque se podría colegir que el término es una forma arcaica de las palabras *elder men*, en realidad es la forma arcaica del término *alderman*. El diccionario *Merriam Webster* define el término *ealderman* como aquella persona que gobierna a un reino, distrito como un virrey en nombre de un rey anglosajón. Así mismo, el término también significa cualquier miembro del cuerpo legislativo. Consultado en: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/ealderman>. N. del E.

en tanto que el referéndum se toma en asambleas a las que tienen derecho de concurrir todos los ciudadanos.

El *recall* consiste también en asambleas populares destinadas a examinar la conducta oficial, política, o moral de determinados funcionarios de elección popular. Confirmarlos en sus cargos, si han procedido bien, o destruirlos si han obrado mal.

Todas esas instituciones de democracia directa requieren una gran cultura cívica en los pueblos que las adoptan, pues sin ella sería muy fácil para los agitadores excitar las pasiones populares, iniciando leyes poco convenientes que, aun rechazadas por los legisladores, harían a éstos perder su tiempo y tal vez produjeran trastornos en el público. En cuanto al referéndum, podría hacer que se rechazasen leyes necesarias y convenientes, debido a que los ciudadanos no entendiesen debidamente su alcance y finalidad, y el *recall* podría dar lugar a que por simples pasiones o calumnias, fuesen destituidos funcionarios capaces y honorables.

Por tales razones en la mayor parte de los Estados modernos, entre ellos México, se ha adoptado el sistema de democracia representativa en que el pueblo ejerce sus derechos indirectamente por medio de representantes electos para desempeñar los cargos públicos, cuyas facultades no deben confundirse con las que tienen los mandatarios en asuntos civiles, pues estos tienen siempre la obligación legal de sujetarse a las instrucciones de sus mandantes. En tanto que los representantes políticos no tienen legalmente esa obligación, sino antes bien, la de tomar decisiones por sí mismos. Aunque es bien sabido por cualquier estudiante de historia que los representantes del pueblo francés, en los Estados Generales que precedieron a la revolución llevaban *cahiers*<sup>59</sup> que contenían las instrucciones de sus mandantes, esto se debió a que la teoría de la representación no estaba desarrollada en esa época.

Por otra parte, todavía en la actualidad, sobre todo en los países en que hay partidos políticos bien organizados, los candidatos contraen ordinariamente el compromiso de sujetarse a la plataforma o programa de su partido, lo cual disminuye mucho su facultad de decidir libremente sobre los asuntos que se les sometan, después de llegados al puesto público.

La existencia de los partidos políticos es una necesidad para el ejercicio de la democracia actual, que ordinariamente es representativa, ya que, por una parte, los partidos, en sus programas o plataformas, tienden a precisar la

---

<sup>59</sup> La palabra francesa se traduce como “cuadernos”. Lizardi se está refiriendo a los famosos cuadernos de quejas (*cahiers de doléances*). En estos cuadernos se tenían registradas las peticiones y quejas para los Estados Generales de 1789. Posteriormente funcionarían para la Asamblea Nacional Constituyente. *N. del E.*

conducta que debe seguir al gobierno en ciertos problemas de importancia y actualidad. Por otra parte contribuyen a dar a conocer, por medio de las campañas electorales, a los candidatos a puestos públicos que tengan probabilidades, por sus antecedentes e ideario personal, de gobernar con acierto.

Fácilmente se comprende que sin esas campañas, los ciudadanos se fijarían en las personas más conocidas en su localidad exclusivamente. Si se tratara de elecciones nacionales la votación se dividiría mucho y el electo no contaría con el respaldo de la mayoría de los electores.

En realidad puede decirse que tan pronto como un pueblo principia a hacer valer sus derechos políticos, surgen dentro de aquél los partidos políticos. Así, en Inglaterra, en la época de Carlos II se formaron los partidos de whigs y tories; existiendo en la actualidad en ese país, los conservadores, los liberales y últimamente los laboristas que han adquirido mucho poder.

En Francia, desde la revolución, existieron los republicanos y los realistas, luego los montañeses y los girondinos, más tarde los bonapartistas y los legitimistas, y así sucesivamente.

Por lo que hace a los Estados Unidos de Norteamérica, es bien sabido que su misma Constitución Federal sólo pudo formarse mediante la aceptación de tres compromisos: el de Connecticut, el de los Tres Quintos y el de la Cláusula de Comercio. Por lo que la sola existencia de esos tres compromisos es bastante para demostrar que ya en aquella época existían partidos políticos en ese país. Más tarde, es sabido por todo el mundo que durante la Guerra de Secesión existieron esclavistas y abolicionistas, así como unionistas y secesionistas. Actualmente existen los partidos republicano y demócrata como principales y algunos otros, que si han podido tener algún éxito en los gobiernos locales, jamás lo han tenido en las elecciones nacionales.

La existencia de los partidos políticos, aunque necesaria para el ejercicio de una verdadera democracia, tiene también varios inconvenientes. Desde luego es fácil observar que los gastos de una campaña son considerables; que los medios ordinarios de sufragarlos consisten en las contribuciones de los partidarios; que cuanto estos tienen en juego grandes intereses que pueden sacar adelante por medio de sus candidatos, esas contribuciones pueden ser excesivas, pudiendo dar lugar a compromisos más o menos inmorales. Sobre este particular, el profesor William Beard dice:

El congreso y las legislaturas de los Estados han expedido muchas leyes con el propósito de proteger el interés público en estas materias, prohibiendo el uso excesivo y corrompido del dinero en campañas y elecciones. Por ejemplo, la ley federal restringe el monto de cada donativo individual a una cantidad relativamente pequeña. Los bancos y corporaciones que tengan gran-

des intereses en juego tienen prohibición de contribuir financieramente a las campañas nacionales y usualmente a las estatales. Además, la ley restringe frecuentemente el total del dinero que puede gastarse en una campaña, y hay reglamentos para el gasto de fondos: los candidatos pueden estar obligados a registrar, tanto las cantidades recibidas, como las gastadas, en ciertos registros públicos, que pueden ser usados para fundar acciones legales contra los violadores de la ley.

Y sin referirnos minuciosamente a la organización de los partidos en los Estados Unidos de Norte América, asunto que es extraño a nuestra plática, no podemos resistir la tentación de reproducir un párrafo de ese mismo autor sobre ese particular.

Originariamente, tanto la maquinaria permanente del partido como sus convenciones periódicas, eran decididas y manejadas por los miembros del partido. El partido era considerado como una organización netamente privada. Pero las condiciones han cambiado. Hoy el estado reglamenta la organización de los partidos, fijando el número mínimo de votantes necesarios para constituir un partido y establece los requisitos que deben llenarse antes de que los nombres del partido y sus candidatos figuren en la elección.

Algunos estados ponen fuera de la ley a los partidos revolucionarios comunistas. En segundo lugar, frecuentemente la ley prescribe la forma y composición de diversos órganos del partido. En tercero, muchos funcionarios del partido son electos en primarias directas, por los votantes, en la forma prevenida por la ley; funcionarios cuya importancia puede graduarse desde miembros del comité de un precinto, hasta delegados a la convención nacional. El resultado evidente de ésta y otras disposiciones legales es que los partidos americanos se han convertido en instituciones semipúblicas.

Nuestra ley electoral vigente contiene también algunas disposiciones sobre esa materia; pero en la organización de los partidos tiene mucha menos intromisión que la que asumen las leyes de los Estados Unidos de Norte América.

En cuanto a las funciones de los partidos, el autor citado dice entre otras cosas:

De las luchas entre los dos partidos mayores y los postulados de los menores viene una renovación general de muchos asuntos públicos. No solamente se ponen al descubierto las malas acciones, despilfarros y locuras cometidos por el partido que está en el poder, sino que se discuten los méritos de muchas tesis o postulados fundamentales. Así el pueblo en general puede obtener una valiosa educación política y se le da oportunidad para que sus opiniones críticas y constructivas puedan pesar en la política y actos del gobierno. Nada



comparable a esto se encuentra en un país de un solo partido, ni en uno sin partidos, en que la discusión, desorganizada y sin propósitos definidos, si es que la hay, se sustituye a la fuerza concentrada de una batalla entre dos partidos mayores. Tampoco se encuentra nada semejante en los países que tienen cuatro, cinco y aún quince partidos, de manera que el gobierno se ve maniatado por la lucha faccional.

Los partidos americanos hacen más que educar al público. Tratan de efectuar la unidad en el gobierno, con objeto de desarrollar algunos de sus propósitos en un frente tan amplio como sea posible. Como se ha indicado ya, el sistema americano divide la autoridad política, rompiendo el poder del gobierno en divisiones nacionales, estatales y locales, y frecuentemente previene que el poder, en cada uno de esos niveles, se divide en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial. El objeto es en parte, limitar suficientemente al gobierno, para evitar la dictadura y proteger la libertad. Por otra parte, el partido político puede tratar de poner a sus representantes en puestos de autoridad en muchos de esos elementos, para hacerlos que trabajen unidos a favor del programa nacional del partido.

[...] En resumen, los partidos políticos unifican ciertamente al gobierno, en un grado que trasciende a las líneas federal, estatal y local, y a sus divisiones en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial. Con todo, los partidos en Estados Unidos no pueden o no quieren lograr una completa solidaridad (totalitarismo), en la esfera del gobierno. La actitud independiente de muchos hombres y mujeres del partido, que tienen puestos públicos, y la diversidad de intereses en el pueblo, permiten al sistema americano de autoridad dispersada y libertad garantizada, sobrevivir y florecer, a despecho de las ambiciones de los partidos poderosos y de sus líderes. Los partidos no solamente conservan al gobierno en actividad, sino que se hacen contrapeso unos con otros, ayudando así a mantener al gobierno dentro de sus límites, en interés de la moderación y la libertad.

Mientras los dos partidos mayores asumen grandes responsabilidades en mantener en actividad a los gobiernos, y se restringen recíprocamente sus tendencias a un tiránico ejercicio del poder, ellos están también bajo la influencia de los ciudadanos independientes que no son miembros de aquellos. Estos independientes que suman muchos millones, rehúsan regularmente votar por los candidatos de un solo partido, variando de uno a otro, según su opinión sobre los méritos del candidato y de los programas a discusión. Criticando los actos del partido y proponiendo nuevas medidas, los independientes detienen los extremos del partido y frecuentemente obligan a la adopción de una política pública, que ninguno de los partidos aceptaría por su propia iniciativa. En todas las actividades prácticas del gobierno y aún fuera de él, los partidos mayores deben tener en cuenta los intereses e ideas de los millones que rehúsan llevar el yugo de un partido. Muchas elecciones nacionales se han decidido por unos pocos miles de votos, en uno o más Estados estratégicos.

La simple lectura de las transcripciones que preceden demuestra hasta la evidencia que los partidos políticos mexicanos están muy lejos todavía de hallarse bien organizados y de funcionar con propósitos definidos, en bien de la firmeza del gobierno, al mismo tiempo que para proteger la libertad individual y lograr una democracia efectiva. Pero no estará por demás hacer una brevísima reseña histórica de los partidos que bien o mal, generalmente mal, han funcionado en México, ya que de la actitud de esos partidos dependen muchas de las disposiciones constitucionales.

Durante la época colonial no puede decirse que haya habido partido político alguno, excepto al finalizar ese período, cuando se trató de decidir si se habría de formar en México una junta que defendiera los derechos de Fernando VII, en contra de Napoleón, o si se deberían esperar instrucciones de España, sometiéndose a alguna de las juntas formadas en ella; lo que, como se ha dicho frecuentemente, dio lugar a la deposición, prisión y deportación del virrey Iturrigaray e indirectamente favoreció las tendencias hacia la independencia. Pero realmente todo ello no constituyó la formación de partidos políticos definidos y organizados.

Otro tanto puede decirse del período en que se luchó por la independencia de México, ya que en esa época no había sino españoles e independientes, que luchaban en el campo de batalla, pero no en el de la política.

Dada la forma en que se hizo la Independencia, ésta más que para favorecer a los independientes, sirvió para conservar la situación ventajosa de las clases privilegiadas que eran el alto clero, los militares de alta graduación, los grandes terratenientes y los comerciantes acaudalados, casi todos de origen español. Es fácil comprender que se formaran tres partidos: los republicanos, que casi todos eran de extracción insurgente; los borbonistas, partidarios del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, que anhelaban que Fernando VII fuera emperador de México, o en su defecto, algún príncipe español; y los iturbidistas, que eran principalmente los oficiales y soldados del antiguo ejército español, que habían servido a las órdenes de Iturbide.

Probablemente los más numerosos eran los republicanos, pero se encontraron originariamente desorganizados porque como partidarios de la independencia y como originarios de distintas partes del país, no habían podido unificarse. Los borbonistas eran los más ricos, aunque tenían en su contra la circunstancia de que su existencia misma, como partido, dependía de que España aceptase o no los tratados de Córdoba y mientras esa situación no se definiera, no se podían considerar como organizados. Quizá los iturbidistas hayan sido los menos numerosos, aunque eran los más organizados, por contar con gran parte del ejército, cuando menos entre soldados y clases. Pero como apenas iniciada la junta instituyente se supo que España desconocía

los tratados de Córdoba, la mayor parte de los borbonistas se convirtieron en iturbidistas, lo cual facilitó el éxito del pequeño cuartelazo iniciado por el sargento Pío Marcha, que llevó al trono como emperador a Iturbide, quien como es bien sabido, primero disolvió el Congreso Constituyente, después instaló a la junta instituyente, y luego reinstaló al Constituyente, el cual a su vez, luchó contra el efímero emperador, hasta arrojarlo del trono.

Todos esos acontecimientos se efectuaron en muy poco tiempo, pues la regencia duró del veintiocho de septiembre de 1821, al dieciocho de mayo de 1822, o sea, ocho meses escasos; e Iturbide como emperador del diecinueve de mayo de 1822, al diecinueve de marzo de 1823. En esos dieciocho meses, no pudo afianzarse la idea de una monarquía borbónica y menos la de una mexicana. Pues los insurgentes, más que rechazar al rey de España, pretendieron sacudir el yugo de la aristocracia colonial, constituida por una nobleza improvisada, el alto clero que dominaba con su influencia y riqueza todo el país, los grandes propietarios territoriales, los comerciantes monopolizadores de los grandes negocios y en general, por los españoles que habían mantenido las encomiendas, tributos y repartimientos.

El Congreso no aceptó la abdicación de Iturbide, sino que declaró nula su elección y lo desterró a Liorna, aunque asignándole una crecida pensión, por decreto de 8 de abril de 1823 y por otro de igual fecha, desconoció los Tratados de Córdoba y afirmó el derecho de la nación para constituirse como mejor le conviniera. Para lo cual, el 21 de mayo siguiente expidió el decreto convocando a elecciones para diputados al nuevo Congreso Constituyente. Pero antes de que éste último se formara, el anterior declaró que había aceptado, aunque sin establecerla legalmente por no considerarse facultado para ello, la forma federal para la organización de la república, iniciándose así un nuevo tema político.

En estas condiciones es fácil comprender que se modificaran los tres partidos antes mencionados. Esto es, los republicanos, los borbonistas y los iturbidistas. Porque como España desconoció los Tratados de Córdoba, los borbonistas perdieron el principio fundamental de su partido, y otro tanto les pasó a los iturbidistas que acabaron también, como partido, debido a la muerte de su caudillo.

No habiendo ya borbonistas ni iturbidistas, todos tuvieron que ser republicanos. Pero las clases privilegiadas pretendían un gobierno central que en toda la nación pudiese proteger a los intereses creados, en tanto que los verdaderos republicanos pretendían un gobierno federal menos opresor y más en consonancia con las circunstancias de la nación. Esos partidos, centralistas y federalistas, para organizarse con fuerza mayor, recurrieron a la masonería, que en México dio origen a una pugna entre escoceses y yorkinos.

Para comprender esa lucha, es necesario conocer previamente algunas materias relacionadas con la masonería en general y luego, las circunstancias en que se establecieron en México los ritos escocés y yorkino.

Aunque la masonería se hace descender oficialmente de la construcción del templo de Salomón, ningún masón ilustrado cree en tal origen y solamente lo acepta como leyenda simbólica.

El verdadero origen de la masonería es posterior al cristianismo. Fue una sociedad de albañiles, relacionada directamente con la Iglesia Católica ya que para las construcciones de las catedrales había que someterse a determinadas reglas litúrgicas que el clero de aquella época no quería publicar y sólo las enseñaba a determinadas personas. Por eso las logias estaban dirigidas por tres funcionarios que ordinariamente eran sacerdotes. Por eso hasta la fecha se llaman venerables al maestro y los dos vigilantes de cada logia.

Como todos los gremios de artesanos, la masonería constaba sólo de tres grados: aprendiz, compañero y maestro. Esos tres grados solamente son los que constituyen en la actualidad la “Masonería Azul”.

Por razones obvias, los masones debían ser hombres libres y no esclavos ni siervos, por lo cual se llamaban “libres masones”. Posteriormente, cuando disminuyó la construcción de catedrales y principalmente de las góticas, la masonería entró en un período de crisis, cuyas consecuencias más graves se lograron evitar, debido a la protección de particulares que, sin ser albañiles, le tenían estimación, ya por las obras materiales de los masones, ya por los principios morales que regían a la fraternidad, la cual, en agradecimiento, les dio el título de “aceptados masones”. Éstos, quizá por ser ordinariamente hombres instruidos, llegaron a influir tanto en las actividades de la orden, que la misma fraternidad se llamó en delante de “libres y aceptados masones”.

Esos masones aceptados quisieron entonces ampliar el campo de acción de la masonería sobre los principios morales de los tres primeros grados. Trataron de impartir enseñanzas políticas, filosóficas y religiosas, por medio de los diversos “ritos” que parten siempre del cuarto grado. Como esas enseñanzas no siempre eran ortodoxas, la Iglesia Católica comenzó a ver de reojo a la masonería y posteriormente llegó a excomulgar a los masones.

Las enseñanzas de la masonería podrían ser muy interesantes si se impartieren con método, constancia y absoluta buena fe.

Por otra parte, esas enseñanzas, aunque substancialmente las mismas, pueden variar y varían en detalles de rito a rito. Finalmente, aunque la masonería se considere apolítica, nunca y en ningún país han faltado individuos que traten de valerse de ella para fines políticos.

Hechas estas explicaciones, cabe decir por lo que a México se refiere, que el rito escocés fue introducido a la Nueva España en el año de 1806, por oficiales del ejército español, que se mostraban muy exclusivistas. Solamente permitían su ingreso a él, a los españoles y por muy rara excepción, a criollos distinguidos. Resultando de allí que la inmensa mayoría de los masones escoceses fueron originariamente españoles y no independientes. Más tarde se convirtieron en borbonistas o iturbidistas y en época posterior, en centralistas. Como esa organización daba bastante fuerza a su partido, los que primeramente habían sido independientes, luego republicanos y más tarde federalistas, quisieron tener una organización semejante que les ayudase en sus fines políticos.

Entonces, treinta y seis maestros masones se propusieron organizar una logia bajo el rito de York con la intención, probablemente sincera, de alejarse y alejar a la masonería de la política. A fin de lograr su organización, se dirigieron a Joel Poinsett, ministro de los Estados Unidos en México, quien les obtuvo cartas patentes de la Gran Logia de New York, para cinco logias.

Si a eso se hubiere limitado la actitud de Poinsett, probablemente no merecería censura. Pero más tarde, en 1825, él mismo organizó la “Gran Logia Nacional Mexicana” y comenzó a inmiscuirse en la política, por lo cual fue retirado de su misión diplomática. Más tarde, al levantarse Bravo conforme al Plan de Montaña, pidió la expulsión de Poinsett, quien también fue procesado masónicamente en Estados Unidos, por haberse inmiscuido en la política mexicana.

En la lucha pues, entre federalistas y centralistas, tuvo gran intervención la masonería, manifestándose los escoceses centralistas y los yorkinos federalistas.

Con la vigencia cuando menos aparente del federalismo, desde 1824 hasta fines de 1934, surgió otro problema que con toda atingencia propone el señor doctor Tena Ramírez en su Derecho Constitucional Mexicano, como sigue:

Los cuantiosos bienes del clero estaban exentos de toda coacción, lo cual implicaba una mutilación inconcebible en nuestros días de la jurisdicción normal del Estado, además de que en el aspecto económico, esos bienes, vinculados a instituciones permanentes, quedaban fuera de todo comercio. Otra facultad del Estado que también se detenía ante el sagrado de la Iglesia, era la jurisdiccional en materia civil y penal, pues el clero tenía sus tribunales propios. Todo esto hacía que la iglesia, independizada del Estado al abolirse el patronato, constituyera un Estado dentro de otro Estado. Y si a esto agregamos el poderío moral y económico de tal organización, muy superior al del gobierno, que no tenía dinero ni prestigio, se advertirá la causa de que todos

los problemas políticos tuvieran que rozar de cerca o de lejos el problema eclesiástico. Para integrarse el Estado mexicano y reasumir las funciones propias de un Estado, no tenía sino dos caminos: o restaurar el patronato, que en la colonia sirvió para resolver el problema, o someter al clero a la legislación común, aunque fuere contra la voluntad de éste y de Roma. El primer camino lo procuraron sin éxito los gobiernos conservadores; el segundo, donde fracasó Gómez Farías en 33 y 47, lo iba a seguir el gobierno liberal emanado de la revolución de Ayutla.

Esto nos explica perfectamente el origen y tendencias de los partidos liberal y conservador, el último de los cuales fue probablemente el mejor organizado desde el punto de vista teórico, ya que aún llegó a tener como órgano supremo al “Directorio Conservador Central de la República”. Ya que contaba entre sus principales miembros a los intelectuales más prestigiados de la nación. El liberal contaba en cambio, con un programa moderno, en vez del anticuado programa conservador y contaba también con la constancia y energía de sus principales jefes como Juárez, Ocampo, Lerdo, González Ortega, etcétera.

Después del triunfo militar de los liberales en la Guerra de Reforma, la lucha política se agravó, haciendo que los conservadores intentasen el establecimiento de un imperio, bajo la protección de Napoleón III y con Maximiliano de Habsburgo como emperador. Esta circunstancia, que provocó la intervención francesa en México, probablemente fue beneficiosa para el partido liberal, ya que muchos conservadores se alejaron de su partido primitivo, unos, porque no aceptaron las tendencias liberales de Maximiliano, y otros por verdadero patriotismo, ya que no querían la intervención extranjera, ni un gobierno apoyado por un ejército extranjero.

Sea de ello lo que fuere, el partido conservador fue derrotado, aparentemente de un modo definitivo, con la ejecución de Maximiliano en el Cerro de las Campanas.

Destruído el partido conservador, surgieron algunas facciones en el liberal, que terminaron por la expatriación de don Sebastián Lerdo de Tejada y el advenimiento del general Porfirio Díaz, quien se dedicó a afirmar su poder personal, por lo que no hubo propiamente partidos, sino que solamente se constituyó el “Círculo de Amigos del Gral. Díaz”, que se dedicaba exclusivamente a adular a su caudillo.

Posteriormente, aunque dentro de la misma época del gobierno del general Díaz, un grupo de personas ilustradas, abusando de su ilustración y del excesivo individualismo de la Constitución de 1857, fundaron lo que se llamó “Partido Científico”. No era propiamente un partido político con determinados ideales de gobierno, sino un grupo de personas que escudán-

dose con el nombre del general Díaz, pretendieron adueñarse del poder con el egoísta propósito de emprender grandes negocios que les reportasen pingües utilidades.

En cuanto a los restos del partido conservador, se conformaron con lo que en esa época se llamó “Política de Conciliación”, que no era, en realidad, sino de tolerancia hacia el clero, a fin de que no se aplicasen rigurosamente las leyes de reforma.

Así, pues, el gobierno del general Díaz fue exclusivamente personal, sin partidos políticos y cuyo lema, verdaderamente aplicable al estado de cosas de la época, era: “Poca política y mucha administración”.

Ya próximo a finalizar el régimen del general Díaz, cuando el pueblo estaba ya cansado de ese estado de cosas y sobre todo del partido científico, surgió un movimiento personalista a favor del general Bernardo Reyes. Pero este divisionario suspendió las actividades a su favor, por lealtad personal hacia Díaz.

Entonces surgió el partido antireeleccionista, que, además de ese postulado expreso, tenía ya algunos otros latentes, pues en sus filas se agruparon todos los disgustados contra el gobierno personalísimo del general Díaz, contra las actividades monopolizadoras de grandes negocios de los científicos y contra la política de conciliación que se observaba para con el clero. Parecía, pues, reconstituirse el viejo partido liberal.

En ese partido se encontraba el señor Francisco I. Madero, quien se había hecho notorio por su libro denominado *La Sucesión Presidencial*, y a consecuencia de ello fue designado por los antirreeleccionistas, candidato a la presidencia de la república, y candidato a la vicepresidencia el doctor Francisco Vázquez Gómez.

Se efectuaron las elecciones con los fraudes acostumbrados y fueron declarados electos, para la presidencia, el general Díaz y para la vicepresidencia don Ramón Corral.

Entonces Madero se levantó en armas, tomando como bandera el “Plan de San Luis”, en el que se esbozaban ya algunas reformas sociales, pero que tenía un carácter más netamente político, que se expresaba con toda claridad en su lema: “Sufragio Efectivo. No Reección”.

Por esos mismos días también se había levantado en armas Emiliano Zapata, teniendo como bandera el “Plan de Ayala”, que buscaba fundamentalmente la reforma agraria.

El zapatismo solamente se propagó en el estado de Morelos, en tanto que el maderismo se difundió por todo el país, por lo que se dio más importancia a éste que a aquél y fue el maderismo el que triunfó aparentemente, pues esa revolución con la renuncia del general Díaz y los Tratados de Ciu-

dad Juárez. Pero en realidad esos tratados ponían al señor Madero en manos de sus enemigos, sobre todo si se tienen en cuenta la bondad e ingenuidad personales de dicho señor, quien teniendo más méritos para apóstol que para caudillo, cometió el grave error de licenciar a sus fuerzas y arrojarlas en los brazos del ejército federal, que había sido su enemigo.

Incurrió también en la equivocación de descartar como candidato a la vicepresidencia al doctor Vázquez Gómez, conocido ya en toda la república, sustituyéndolo por el licenciado José María Pino Suárez, conocido solamente en Yucatán, lo cual produjo gran disgusto a muchos maderistas.

Las elecciones para presidente y vicepresidente se efectuaron con bastante pureza, resultando electos para presidente, don Francisco I. Madero y para vicepresidente el licenciado José María Pino Suárez. Posteriormente se efectuaron las elecciones para diputados y senadores, también con bastante pureza, aunque menor que la que hubo en las elecciones presidenciales; y como consecuencia de la legalidad de esas elecciones, pretendió resucitar el viejo partido conservador, llegando a los escaños de la Cámara de Diputados varios miembros del partido que no vaciló en denominarse “Partido Católico”. Pero llegaron también otros de ideas avanzadas que constituyeron lo que se llamó “Grupo Renovador”, con tendencias a buscar un reparto equitativo de la propiedad rústica y a mejorar la condición de los trabajadores en general.

De este modo pareció que se establecían dos partidos; pero en realidad no fue así, porque los grupos de las cámaras no llegaron a influir prácticamente sobre la generalidad de los ciudadanos.

Vino enseguida la usurpación huertista que disolvió las Cámaras, en vista de la oposición que le hacían los renovadores y como estos no tuvieron tiempo para organizar un partido que llegase a influir en el pueblo, no pueden ser considerados como fundadores de un verdadero partido, por más que sí se les pueda tener como intérpretes de muchos anhelos populares.

En realidad, sólo existían en el ánimo popular los dos viejos partidos: el conservador que trató de resucitar el Partido Católico, y el avanzado, representado parcialmente por los zapatistas y los constitucionalistas que, bajo la jefatura de don Venustiano Carranza y llevando como bandera el Plan de Guadalupe, solamente trataban en un principio de derrocar al usurpador y restablecer el imperio de la Constitución de 1857. Pero ciertas tendencias conservadoras sustentadas por algunos de los consejeros del general Francisco Villa, provocaron una división entre éste y el Primer Jefe quien, para satisfacer los anhelos populares, expidió el decreto de 12 de diciembre de 1914, adicionando el Plan de Guadalupe. Prometió así mismo la revisión de la Constitución por un Congreso Constituyente.



Consumada la derrota militar de Villa y reunido el Congreso Constituyente, se observaron en él dos matices, aunque ambos de tendencias revolucionarias: los moderados y los radicales, siendo de advertir que estos se inclinaban desde entonces a favorecer la candidatura del general Obregón, para la presidencia de la república, lo que les daba cierto aspecto de facción personalista; pero el señor Carranza fue electo presidente de la república y sólo después del asesinato de que fue víctima, cristalizaron las aspiraciones de los obregonistas. Vinieron después los callistas y los huertistas, facciones personalistas dentro del partido avanzado. Solamente después, con la intervención del Gral. Calles, surgió un partido semioficial que ha llevado diversos nombres, denominándose actualmente Partido Revolucionario Institucional, o abreviadamente PRI, cuyo programa oficialmente ha sido la realización de las conquistas sociales de la Revolución. Pero como éstas no se llevan todavía a la práctica de una manera completa, esta circunstancia ha dado lugar a que dentro del seno del partido semioficial, hayan surgido diferentes facciones personalistas, tales como el vasconcelismo, el almazanismo y el henriquismo, todos los cuales han manifestado siempre su propósito de realización integral de la Constitución. Aunque en el fondo son y han sido simplemente facciones de oposición personalista y quizá en ocasiones de intereses notoriamente egoístas.

La aparición del partido semioficial provocó naturalmente una reacción entre los restos del partido conservador y entre los radicales del avanzado, lo que permitió la formación y aparición de los sinarquistas, que son los ultramontanos del viejo partido conservador y que quisieron, no sólo la unión de la Iglesia y el Estado, sino la sumisión de éste a aquélla: el partido de "Acción Nacional", o simplemente PAN, constituido también por conservadores, aunque no tan exaltados como los sinarquistas. Dentro del PRI, a la formación como antes se ha dicho de facciones aparentemente opositoristas y en el fondo personalistas, así como a la extrema izquierda del partido avanzado, que está constituida por los comunistas.

Debe advertirse, sin embargo, que aunque el partido comunista puede y debe considerarse como el ala izquierda del partido avanzado, no tiene relación alguna con el PRI, que, al aceptar como programa los postulados de la Revolución, reconoce como garantía individual al derecho de propiedad, en tanto, que el comunismo puro combate precisamente la propiedad individual.

Hasta ahora el triunfo político ha correspondido al PRI, debido no solamente a los fraudes electorales que, con razón o sin ella se le imputan, sino principalmente a su mejor organización.

En cuanto al carácter federal que según la Constitución deben tener nuestras instituciones, debe tenerse en cuenta que federal es lo relativo a una federación. Es decir, que nuestra Constitución considera que los Estados Unidos Mexicanos, nombre oficial de nuestro país, constituyen una federación y, por tanto, debemos explicar qué se entiende por federación.

Para ese fin de nada nos sirve recurrir al Diccionario de la Academia Española, porque en su edición de 1925 dice:

FEDERACIÓN (Del lat. *federatio, federationis*) f. Confederación. CONFEDERACIÓN (Del lat. *confederatio, confederationis*) Alianza, liga unión o pacto entre algunas personas, y más comúnmente entre naciones o estados. / Conjunto de personas o estados confederados. CONFEDERACIÓN HELVÉTICA.

Se ve, pues, que ese diccionario confunde la federación con la confederación, lo que desde el punto de vista jurídico es un grave error, por lo que, para adquirir un concepto que sin ser completamente técnico, explique en lo vulgar la diferencia que existe entre ambos sistemas de gobierno, conviene recurrir a algún diccionario inglés, ya que los Estados Unidos de Norte América constituyen una federación, han sido también confederación y han tenido una guerra civil en que se precisó de hecho la diferencia entre confederación y federación.

Si consultamos, pues, la *Collier's New Encyclopedia*, encontramos lo que traducido al castellano dice:

ESTADOS FEDERALES. Estados Unidos por una federación o tratado que, obligándolos suficientemente para la defensa mutua y el arreglo de las cuestiones relativas al bienestar del todo, a pesar de ello deja a cada estado libre, dentro de ciertos límites, para gobernarse por sí mismo. Suiza y los Estados Unidos son ejemplos de esta constitución política. Tal unión o confederación es a veces conocida como federacy (Esta palabra en inglés es sinónima del vocablo federation, más nosotros no tenemos dos vocablos sino solamente “federación”). El término federación indica centralización en el gobierno, mientras confederación se usa cuando la soberanía de los estados es más fuerte.

Lo anterior nos da ya una idea más clara, ya que opone francamente la federación a la confederación; pero no es bastante, porque, al referirse a “tratado”, parece exigir la preexistencia de Estados independientes, conclusión que se corrobora por la circunstancia de que cita como ejemplos a los Estados Unidos y a Suiza, cuya evolución histórica ha sido en ese sentido. Pero esa evolución no es estrictamente necesaria, supuesto que hay federaciones en que un Estado unitario se ha convertido en Estado Federal, como

ha sucedido en México, Brasil, Venezuela y en Austria después de la primera guerra mundial.

De consiguiente, la técnica jurídica demanda construir una teoría que pueda abarcar todos esos casos y que fije cual es la verdadera situación del Estado federal, con relación a los Estados miembros de él, estudiándola principalmente desde el punto de vista de sus soberanías.

En un principio se estimó que, en el Estado federal, la soberanía, si no precisamente estaba dividida, estaba cuando menos, distribuida en competencias entre el Estado federal y los Estados miembros; pero esto no resolvía la dificultad, toda vez que no se precisaba, después de hecha esa distribución en competencias, a quien correspondía la verdadera soberanía, que, por su naturaleza, ha sido reputada como indivisible.

En estas condiciones, John Caldwell Calhoun, distinguido abogado norteamericano graduado en Yale, pero que más que jurista fue político, habiendo desempeñado los cargos de diputado, senador, miembro del gabinete, y dos veces vicepresidente de los Estados Unidos, quizá con fines más políticos que jurídicos, formuló lo que se ha llamado posteriormente la “Doctrina de la *Nulificación*” según la cual, los Estados Unidos no eran la unión de individuos o ciudadanos, sino una liga o compacto entre Estados soberanos. Cualquiera de los cuales tenía el derecho de juzgar cuando se infringía el pacto celebrado entre ellos y de declarar la nulidad de cualquiera ley federal que lo violase, y aún de separarse de la federación.

De esta manera se constituyó Calhoun en precursor del partido separatista y de la doctrina de la secesión, pues propuso en el Senado de los Estados Unidos diversas medidas y aún la enmienda o reforma de la Constitución, a fin de aumentar la extensión de los estados esclavistas, para lo cual aceptó una cartera en el gabinete, tratando en él de favorecer la anexión de Texas a los Estados Unidos, y aún llegó a proponer en el Senado una reforma constitucional consistente en que hubiese dos presidentes, uno para el norte y otro para el sur, que desempeñasen sus respectivos cargos al mismo tiempo.

Independientemente de esos propósitos netamente políticos, la doctrina de Calhoun se basaba en que las federaciones se constituyen mediante la formación de un tratado entre Estados preexistentes en que los tratados pueden producir efectos jurídicos. Pero no pueden dar nacimiento a un ser real, que no siendo la federación un ser real no podía ser soberana y que por consiguiente los estados miembros eran los que conservaban la soberanía así como la facultad de separarse de la federación en cualquier tiempo.

Esta doctrina fue introducida a Europa por el jurisconsulto bávaro Seidel quizá también con fines políticos, pero inmediatamente fue criticada

con dureza por los juristas europeos, especialmente Borel y Le Fur quienes hicieron una crítica exhaustiva de semejante teoría, en la que se advierte desde luego que es contraria a la realidad, ya que de hecho existen muchos estados federales con personalidad distinta de los estados miembros, principalmente desde el punto de vista internacional, y ya también que solo consideró el caso de federaciones formadas a consecuencia de tratados concluidos entre Estados preexistentes, sin considerar el caso de los Estados unitarios que espontáneamente se convierten en estados federales.

En realidad, quien comienza a precisar la verdadera situación jurídica entre el Estado federal y los Estados miembros con suficiente claridad fue Le Fur, quien insiste en señalar como característica del Estado federal la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad general. Característica que no tienen las provincias autónomas de los Estados unitarios, por grande que sea su autonomía. Define al Estado federal como el que reúne el doble carácter de Estado y de federación de colectividades públicas de una naturaleza especial, por participar éstas últimas a la vez de la naturaleza de provincias autónomas y de ciudadanos de una república, distinguiéndose de las demás colectividades no soberanas en que son llamadas a participar en la formación de la voluntad del Estado con lo cual participan en la sustancia misma de la soberanía federal.

Esta teoría ha sido analizada y criticada por Laband, Jellinek, Gierke, Kunz, y otros autores. El estudio de esos analistas y críticas corresponde, bien a la teoría general del Estado o a algún curso superior del doctorado, extraño a una plática con finalidades populares. Así, por lo que a nosotros concierne nos basta hacer constar que desde la época de Le Fur todos los autores, incluso los de la Escuela Vienesa, entre los cuales se encuentra Kelsen, reconocen como característica del Estado federal la doble condición de participar en la formación de la voluntad general del Estado y de tener una autonomía constitucional. Es decir, no derivada de la voluntad del Estado unitario, sino del modo de ser más o menos independiente dentro de ciertos límites de la voluntad del Estado federal y procedente del estado miembro.

En corroboración a estas ideas podemos invocar lo que dice Mouskheli en su clásica obra *Teoría Jurídica del Estado Federal*, por lo que no podemos resistir a la tentación de copiar algunos de los párrafos de tan estimado autor:

La cuestión de la división de las atribuciones estatales, entre el poder central y las autoridades locales, es, sobre todo una cuestión de Derecho Positivo; es decir, que de una constitución a otra varían las soluciones hasta el infinito. Esto nada tiene de incomprensible porque la división efectiva de los poderes depende mucho más de las circunstancias históricas y políticas que de las consi-

deraciones jurídicas: la subordinación de la política al derecho, lo que Merkin Guetzewith llama “La racionalización del poder”, no ha sido con frecuencia alcanzada en este terreno. Veremos así que en un estado federal nacido de la transformación de un estado unitario, la competencia de los estados miembros será bastante limitada; por el contrario, es evidente que en el estado que surge como consecuencia de un tratado entre estados independientes hasta entones, no otorgarán los estados miembros al poder central sino las atribuciones que les parezcan indispensables para la realización del fin perseguido. La competencia de estos últimos será, pues, mucho más amplia que la de los primeros. Sería finalmente un completo error el creer que entre las diferentes divisiones de poderes hay una determinada que se ajusta más a la naturaleza del estado federal; en efecto hemos visto que los rasgos esenciales que caracterizan a la descentralización federal son dos: la autonomía constitucional y la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal. Esto es lo único que tiene de importancia en este sentido de que, por ínfima que sea la competencia de los estados miembros, será estado federal si posee la autonomía constitucional, y si participan, en calidad de miembros en la formación de la voluntad del estado y, por el contrario, puede ocurrir que sea muy amplia la competencia de la colectividad miembros y abarcar materias muy importantes, pero no existirá estado federal si no posee estos dos caracteres. Conviene no perder de vista esta importante consideración.

Hechas las explicaciones que preceden, conviene ahora ocuparnos de estudiar el problema de si la forma federal de gobierno es adecuada para México, o sea, si el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 primeramente, más tarde la Constitución de 4 de octubre del mismo año, luego la Constitución de 1857 y finalmente, la que está en vigor de 5 de febrero de 1917, han procedido cuerdamente al adoptar la forma federal de gobierno.

Se ha dicho que el sistema colonial era unitario y que por tanto debió adoptarse la república central y no la federal, porque adoptar esta última equivaldría a dividir lo que se trataba de unir ya que nuestros antecedentes españoles eran esencialmente unitarios y centralistas. Se ha dicho también que siendo la Nueva España una sola, no había motivo para formar una federación que requiere la existencia de Estados independientes anteriores.

En mi concepto esas objeciones crecen de valor, pues por una parte no es verdad que los antecedentes españoles nos inclinaran a la forma central ya que España misma se formó de la unión de varios reinos que durante mucho tiempo conservaron su propia individualidad. No es esto sólo, sino que cualquier persona que sea medianamente observadora puede darse cuenta de que en España ha existido y existe aún un regionalismo sólidamente implantado en la conciencia de los españoles. Hasta la fecha vemos que en la

ciudad de México existen un Casino Español, un Orfeo Catalá, un Centro Vasco español, un Centro Vascofrancés y un Centro Asturiano, todo lo cual viene a demostrar el regionalismo que existe entre los españoles.

Por otra parte, la nación mexicana no se limitaba al antiguo imperio azteca sino que abarcaba otras regiones que habían sido habitadas por otros pueblos indígenas independientes, como el reino de Michoacán. Aún en el mismo imperio azteca los dominadores se conformaban con exigir un tributo a los pueblos sometidos, dejándoles su autonomía. De suerte que tanto los precedentes españoles como los indígenas nos encaminaban más a un gobierno federal, que a uno central.

Además, aunque ya hemos visto que es perfectamente legítimo que un Estado unitario se convierta en federal y que por consiguiente no tiene valor alguno el argumento que dice que la federación sólo puede formarse entre Estados independientes que existían con anterioridad a la formación de aquella, debe tenerse en cuenta que desde 1821 hasta la fecha del Acta Constitutiva de la Federación, se habían incorporado a México, Chiapas, Yucatán, Soconusco, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sólo hasta el primero de julio siguiente se separaron las tres últimas capitanías generales quedando incorporadas a México, Chiapas, Yucatán y Soconusco.

Finalmente, la guerra de independencia se había hecho para evitar los abusos del poder y dar oportunidad a los criollos de desempeñar cargos que hasta entonces habían sido privilegio de los españoles y la forma federal proporcionaba un medio para disminuir el poder central y para que hubiese más puestos al alcance de los criollos.

Se ha dicho también que un gobierno central fuerte habría podido impedir las diversas pérdidas de territorio que hemos sufrido. Pero en primer lugar, no podía existir un gobierno central fuerte en un país escasamente poblado, con una extensión de cuatro millones de kilómetros cuadrados y falta de vías de comunicación. Por otra parte, las pérdidas del territorio que hemos sufrido se han efectuado bajos los regímenes centralistas. Centralista era nuestro gobierno cuando Texas proclamó y consumó su independencia; centralista era también durante nuestra desastrosa guerra con los Estados Unidos<sup>60</sup>, que nos quitó gran parte de nuestro territorio, y centralista, cuando Santa Anna vendió la Mesilla. No es, pues, verdad que los gobiernos centrales sean fuertes por el solo hecho de ser centrales. Los gobiernos son fuertes cuando cuentan con el apoyo del pueblo, que nunca lo presta sino cuando dichos gobiernos son respetuosos de los antecedentes históricos y de

---

<sup>60</sup> El autor se equivoca, ya que el año anterior a dicha guerra se había vuelto al sistema federal. *N. del E.*

los anhelos sociales que, como antes dijimos, nos encaminan hacia la forma federal.

Para finalizar esta plática me basta pues exhortar a mis oyentes para que conserven siempre la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal y principalmente a los funcionarios locales para que con toda la dignidad y decoro propios de los guanajuatenses, hagan valer su autonomía constitucional. Por último, exhortar también a la Universidad de Guanajuato, antes Colegio del Estado y primitivamente Colegio de La Purísima Concepción, para que haciendo honor a sus antecedentes y a sus directores tan ilustres como lo fue el padre Marcelino Mangas, primer Rector del Colegio de La Purísima Concepción, continúen la labor de difusión cultural que están desarrollando, a fin de hacer que el pueblo guanajuatense siga siendo como lo fue en 1810, el abanderado de la grandeza de la patria.

Guanajuato, Gto. 19 de septiembre de 1956.

## CAPÍTULO VI

### ANTECEDENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO EN MÉXICO

#### 1. *Proyecto de Ley Reguladora del Contrato de Trabajo*

Presentación del editor: como señalamos en el “Estudio introductorio” de esta obra, en 1914 el licenciado Fernando Lizardi se unió al movimiento constitucionalista encabezado por don Venustiano Carranza; en un principio, el 21 de septiembre se le nombró asesor de la comandancia militar de Veracruz, con el grado de coronel en la brigada “Fieles de Oaxaca”, a las órdenes del general Cándido Aguilar; al día 30 de marzo del año siguiente ocupó el mismo cargo, pero en el estado de Hidalgo, a las órdenes del general Alfredo J. Machuca (quien se desempeñó como gobernador provisional del 9 de marzo al 15 de junio de 1915), mismo que lo nombró secretario general del gobierno de dicha entidad federativa, el 15 de abril siguiente, entre cuyas funciones le encomendó la formulación de algunos proyectos de ley para el mismo, así como opiniones técnico-jurídicas respecto a proyectos legislativos, entre los que destaca el de la Ley Reguladora del Contrato de Trabajo, del cual ahora damos cuenta.

Cuando la Revolución mexicana asumió su vocación social, la cuestión obrera adquirió una enorme importancia; por eso, en la etapa preconstitucional, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, le encargó a dos de sus más cercanos colaboradores, los juristas José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, que hicieran un proyecto de ley obrera, que fue revisado por el licenciado Luis Cabrera, y se sometió a la consideración de los obreros, para que hicieran las observaciones oportunas; dicho proyecto no llegó a cuajar, pues se complicaron las cosas.<sup>61</sup> El trabajo que a continuación reproducimos de Fernando Lizardi fue su dictamen al mencionado proyecto, en forma de carta dirigida al gobernador Machuca. Para

---

<sup>61</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Y la Revolución de hizo Constitución*, México, Porrúa, 2016, p. 177.



un mejor entendimiento del texto de don Fernando se acompaña el proyecto de marras.

Y no solamente eso, en los papeles de Lizardi también se encontró una carta dirigida a Venustiano Carranza, fechada en Veracruz el 12 de abril de 1915, que no es otra cosa sino la “exposición de motivos” del Proyecto de Ley Reguladora del Contrato de Trabajo, antes mencionado, y aunque el documento del archivo de Lizardi omitió el nombre de quien suscribe dicha carta, sabemos que fue el licenciado Rafael Zubarán Capmany, a la sazón secretario de Gobernación, el mismo que firmó el Decreto del 29 de enero de 1915, en el que se reformaba la fracción X al artículo 72 constitucional, para darle al Congreso de la Unión, facultad de legislar en materia de trabajo. Además, también obra en el archivo de Lizardi el Proyecto de Ley sobre Accidentes de Trabajo, sin que nuestro autor haya expresado alguna opinión al respecto.<sup>62</sup>

Carta al gobernador de Hidalgo que contiene la opinión de Lizardi  
Señor Gobernador:

En cumplimiento de la comisión que se sirvió usted conferirme, he leído el proyecto de Ley reguladora del contrato de trabajo, procurando imponerme debidamente, tanto de la ley misma, como de la exposición de motivos, y en general, soy de opinión que el proyecto responde perfectamente a las necesidades que le dieron origen. En efecto, se hace indispensable cumplir las promesas de la revolución y una de las más importantes es, sin duda alguna, la conveniente reglamentación del contrato de trabajo, a fin de armonizar en los límites de lo posible, los intereses de los capitalistas con los de los trabajadores, armonización tan beneficiosa en cualquier país para el desarrollo de las riquezas, como lejana en estos momentos en que el ultraindividualismo que funda las legislaciones contemporáneas, produciendo el triunfo del más fuerte, ha llegado a convertir al trabajo en un verdadero esclavo del capital.

Pero si en todos los países del mundo es necesaria la debida reglamentación del contrato de trabajo, sin duda lo es más en México donde la simple lectura de nuestra historia, al darnos a conocer el sistema de encomiendas, los millares de hombres muertos de hambre y de fatiga en la apertura del tajo de Nochistongo. En resumen, las mil y mil iniquidades que se cometieron con los trabajadores durante la época colonial nos hace comprender que los conquistadores españoles se preocuparon por explotar el trabajo de

---

<sup>62</sup> Por la importancia de los mismos, ambos documentos también se transcriben a continuación. *N. del E.*

los indígenas, que por aprovechar los elementos naturales de riqueza. Ahora bien, desde esa época se empezaron a establecer las leyes y costumbres que rigen todavía a las relaciones que existen entre los capitalistas y los trabajadores. Natural es que tales relaciones se resientan de su vicioso origen y nos permitan ver todavía en muchas regiones del país, que los trabajadores reciben un trato peor que el de las bestias y un jornal que no les permite satisfacer las necesidades físicas más imperiosas.

De aquí la necesidad estricta de que la ley fije la jornada máxima y el salario mínimo. Si es verdad que tales asuntos son de suyo tan delicados que ni las naciones más adelantadas del mundo han podido expedir sobre estos particulares disposiciones absolutamente acertadas, también es cierto que por defectuosas que pudieran ser las que la ley en proyecto estableciera, al llevarse a la práctica, las dificultades que ellas susciten y la naturaleza misma de las cosas determinarán prontamente con la indiscutible elocuencia de los hechos, las reformas más indispensables que hayan de hacerse a la ley. Por otra parte, como se dice en la exposición de motivos, el proyecto en cuestión ha sido redactado tomando en consideración las disposiciones análogas que existen en los países más cultos y las doctrinas de los autores más competentes que de tales materias se han ocupado. Con tan sólidos fundamentos, fácilmente podrán repararse los errores que pueda tener la ley, ya que como antes se dijo, pronto los pondrá de manifiesto la experiencia. Por lo demás, no cabe duda que la legislación sobre jornada máxima y salario mínimo en un paso trascendental que el gobierno constitucionalista debe dar a toda costa.

Es también una novedad del proyecto en cuestión la legislación sobre contratos colectivos de trabajo. Esta novedad responde igualmente a una necesidad social. En general, esta parte de la ley también satisface las exigencias que sobre materia tan nueva entre nosotros pudieran tenerse.

Las razones apuntadas anteriormente son suficientes para que en general pueda reputarse como bueno el proyecto de ley. Solamente me ocuparé de algunas observaciones, casi sobre nimiedades, que la lectura del proyecto me ha sugerido.

El artículo 1o. dice: “El contrato de trabajo, para los efectos de esta ley, es todo convenio por el cual una persona se obliga a trabajar [...]”. Desde el momento en que se trata de definir el contrato de trabajo, creo que no debe emplearse el infinitivo “trabajar”, pues se faltaría a una de las primeras reglas lógicas a que debe sujetarse la definición. Por tanto, propongo que se redacte de la manera siguiente: “El contrato de trabajo, para los efectos de esta ley, es todo convenio por el cual una persona se obliga a ocuparse en

cualquier ejercicio, obra o ministerio, material o intelectual a favor de otra, previa una retribución [...]”.

En el artículo 3o. se establece que el obrero que organice y dirija grupos de otros obreros, debe reputarse mandatario del patrono, y por tanto, este queda obligado por las estipulaciones que aquel celebra con los demás obreros. Se añade asimismo que contra esta presunción no se admitirá prueba en contrario. Ahora bien, si es verdad que como regla general deben reputarse obligatorios para el patrono los convenios a que dicho artículo se refiere, también es cierto que el obrero, con la tendencia general de favorecer a sus compañeros, puede fácilmente extralimitarse de las facultades que le haya concedido el patrono y en tal caso, la justicia más elemental exige que este pueda reparar los daños que aquel le haya causado. Podría decirse que la presunción *juris et de jure* a favor del mandato no altera la naturaleza jurídica de este contrato y que según las reglas de derecho relativas a él no puede exigirse del mandante que cumpla las estipulaciones que contra su orden expresa haya celebrado el mandatario. Más como quiera que en la primera parte del artículo de referencia se establece una obligación precisa, creo que cuando menos para darle mayor claridad al artículo, debe limitarse este expresamente por lo que se refiere a los contratistas, a las contravenciones al reglamento del taller y a la contravención a las órdenes dadas por el patrono al obrero jefe, por escrito y con anterioridad al convenio que se dice contraviene a dichas órdenes. En resumen, creo que el artículo mencionado debe redactarse en la siguiente forma:

Si por la naturaleza del trabajo convenido, el obrero organiza o dirige grupos o brigadas para la ejecución de él, se presumirá que es mandatario del patrono en lo relativo a sus relaciones con los componentes de los grupos o brigadas; y en consecuencia, las estipulaciones celebradas con ellos por el obrero director u organizador, serán obligatorias para el patrono, excepto los casos siguientes:

Cuando el obrero director sea un verdadero contratista. En este caso, dicho obrero quedará directamente obligado para con los obreros por las estipulaciones que celebre con estos, directamente obligado para con el patrono, por los pactos que con él estipule; pero los obreros y el patrono no tendrán entre sí ninguna obligación directa.

Cuando las estipulaciones que celebre con los obreros sean contrarias al reglamento que haya sido aprobado para el taller.

Cuando las estipulaciones que celebre con los obreros contravengan órdenes expresas que el obrero director haya recibido del patrón, por escrito y con anterioridad a la estipulación que contravengan a dichas órdenes.

Fuera de los casos específicos en las fracciones anteriores, no se admitirá prueba alguna contra la existencia y extensión del mandato que se presume conferido al obrero director.

El artículo 42 parece dar a entender que el contrato celebrado sin que se señale en él su término debe reputarse convenido para tres años, cosa que parece inconveniente, tanto por lo que se refiere a las indemnizaciones establecidas por la falta de cumplimiento del contrato, como por el hecho de que debiendo fijarse el salario mínimo anualmente según adelante se expresa. Parecería poco definido el consentimiento origen del contrato, cuando sin especificar claramente su duración, se comprometiera al patrono a pagar un jornal cuyo monto ignora. Así pues, tanto por estos motivos, como por razones de claridad, creo que debe redactarse el artículo 4o. de la manera que sigue:

El contrato de trabajo no podrá celebrarse sino para obra determinada o por tiempo que no exceda de tres años. En caso de que no se fije término, se estimará celebrado por un tiempo indefinido que no excederá de un año, teniendo cualquiera de las partes el derecho de darlo por concluido: si el patrono es quien lo da por finalizado, pagará al obrero el sueldo que le corresponda por un mes de trabajo, tomándose, en caso de trabajo a destajo, el promedio del mes anterior; si el obrero es quien da por concluido el contrato, dará al patrono aviso con un mes de anticipación, a fin de que éste pueda buscar un sustituto de aquél.

La nulidad establecida en el artículo 5o. parece que es perjudicial a los intereses del obrero, ya que siendo el patrono por regla general más culto que el obrero, puede con más frecuencia aprovecharse de la falta de formalidades en el contrato, para dejar sin efecto el que le fuera oneroso. Así pues, creo que el artículo de referencia en vez de decir en la parte relativa “La omisión de estos requisitos anula el contrato” debe decir: “La falta de alguno de estos requisitos es subsanable por la ratificación a pedimento de cualquiera de las partes”.

En la fracción IV del artículo 9o. se lee: “Que la autoridad política del lugar [...]”. Desde el momento en que están abolidas las jefaturas políticas, creo que debe decir autoridad municipal en vez de autoridad política. Otro tanto, y por la misma razón, debe hacerse en los artículos 13 y 14.

En cuanto al artículo 18, puesto que se trata de autorización para celebrar un contrato solamente y no de una verdadera habilitación de edad, a fin de evitar trámites dilatados y de no romper la homogeneidad de la ley que encomienda a la autoridad municipal la principal intervención del poder público, creo que debe facultarse a la autoridad municipal en vez de al juez de paz para conceder la autorización a que dicho artículo se refiere.

El artículo 16, en mi concepto debe dividirse en dos. Pues aunque estén relacionados los asuntos a que cada uno de sus párrafos se refiere, no están tan íntimamente ligados [para] que deban tratarse en un sólo artículo.

Por razones de claridad creo que debe reformarse el artículo 27 redactándolo en los siguientes términos: “Tampoco se contará en la jornada el tiempo que el obrero emplee en ir a ser transportado del lugar donde reside a la labor o taller donde deba prestar sus servicios, si uno u otro han sido señalados en el contrato”.

Por lo que se refiere al artículo 31 creo que debe decirse terminantemente en él que los obreros tienen derecho al jornal de los dos días a que se refiere el mismo artículo. Pues el importe de estos jornales significa bien poco para las empresas y si puede significar mucho para los obreros. Sobre todo en los casos en que los días mencionados precedan o sigan a un domingo. En consecuencia, el artículo 31 debe redactarse de la manera siguiente:

Además del día de descanso *hepdomario*, serán considerados como días extraordinarios de descanso, el 1o. de mayo y el 16 de septiembre de cada año. Los obreros tendrán derecho de percibir los jornales correspondientes a estos días.

El artículo 33 es de una importancia verdaderamente trascendental, pues es nada menos el que define lo que debe entenderse por salario mínimo. Pero es una verdadera desgracia que no establezca siquiera las bases generales que han de regir la organización y funcionamiento de la institución que ha de fijar el salario, pues sin estos elementos es imposible llegar a comprender el verdadero valor del artículo. En mi concepto, debe llenarse desde luego este hueco, pues no son suficientes las razones que para dejarlo se apuntan en la exposición de motivos. Por otra parte, hay algunas personas que creen que desde luego puede fijarse en la ley el monto del salario mínimo. Pero yo, a pesar de las ilustradas opiniones que he oído en ese sentido, creo preferible el sistema adoptado en el proyecto de ley ya que la diversidad de las condiciones económicas en las diversas regiones del país y las fluctuaciones que el tiempo puede traer a esas mismas condiciones económicas, hacen extraordinariamente difícil que se fije con equidad un salario mínimo general y harán necesarias frecuentes modificaciones al artículo de la ley que fijara ese salario. Así pues, me inclino al sistema adoptado en el proyecto de ley. Pero repito que debe reputarse dicho sistema incompleto, mientras no se fijen siquiera de una manera general, las bases para la organización y funcionamiento de la institución que haya de determinar el salario mínimo.

El mismo artículo 33, establece que cuando en el contrato de trabajo no se hubiere fijado la cuantía del salario, el patrono deberá abonar el que pida el obrero, siempre que dicho salario no fuere excesivo. Por razones de

equidad, creo que debe modificarse la redacción de esta parte del artículo, en los términos siguientes: “Cuando no se hubiere señalado la cuantía del salario, el patrono deberá abonar al obrero el salario que pague a otros operarios por la misma obra”.

El artículo 38, notoriamente justo, pues está inspirado en el deseo de no privar a los obreros de los elementos con que cuentan para satisfacer sus más imperiosas necesidades, quizá haya sido poco meditado, toda vez que, si el salario mínimo es el que se juzga suficiente para satisfacer las necesidades del obrero, parece que todo lo que exceda de ese salario mínimo, podría ser embargado. Se objetará y con razón, que dada la diferencia que existe en el número de las familias de los obreros, y en la posición social que guarden, con frecuencia no bastará el salario mínimo para satisfacer las necesidades tantas veces mencionadas, y que aun disfrutando el obrero de un jornal superior al mínimo, no debe privársele de todo el excedente. Es cierto y reconozco todo el valor de esa objeción. Pero fijar de antemano la cantidad de veinte pesos semanarios sin saber todavía cuál vaya a ser el salario mínimo y sin tener en cuenta la diversidad que existe en las condiciones económicas del país, me parece una ligereza. Por tanto creo que debe redactarse el artículo 38 de la manera siguiente:

Sólo podrá ser embargado el salario de los obreros, cuando se reúnen las condiciones siguientes:

Que el salario embargado sea superior al mínimo.

Que el embargo no exceda de un diez por ciento del importe del salario.

Que la deducción que se haga en virtud del embargo no reduzca el salario a una cantidad inferior al salario mínimo.

Para fijar la cantidad y salario que puede embargarse, se tendrán en cuenta en cada caso las circunstancias sociales y de familia del obrero demandado.

La disposición consignada en el artículo 41, tiene el inconveniente de que si se ponen los salarios a disposición del juez de paz sin reglamentarse la forma en que este deba proceder, dicho funcionario tendría que tramitar un verdadero juicio de consignación naturalmente largo y perjudicial a los intereses del obrero o de las demás personas a que dicho artículo se refiere. Por tanto, para evitar demoras, juzgo preferible que administrativamente se determine a quien deben entregarse los salarios, reformando el artículo de referencia en los términos siguientes: “Denunciada la oposición, el patrono lo hará saber al obrero menor y pondrá el salario devengado a disposición de la autoridad municipal, quien previa audiencia de los interesados, determinará a quien debe entregarse el salario”.

En la fracción I del artículo 55, creo que debe suprimirse el adverbio “maliciosamente” pues parece equitativo que cuando un obrero se atribuye capacidades, aptitudes o facultades de que en realidad carece aun cuando lo haya hecho sin malicia, pueda el patrono separarlo justificadamente del trabajo.

Tanto en la fracción II del artículo 55, como en la I del 56, por razones obvias, la palabra “hijos” debe ser sustituida por la palabra descendientes.

Si llega a aceptarse el artículo 41 en la forma propuesta en este estudio, sobraría el artículo 51 de la ley, puesto que ya en aquel se determina una forma de indemnización, pero aún en el caso de que no se acepte aquella reforma y que por tanto deba subsistir el artículo, creo conveniente que se fije en la misma ley el modo de liquidar y exigir las indemnizaciones a que ella se refiere, toda vez que nuestra legislación común es muy deficiente a ese respecto.

Como acertadamente se dice en la exposición de motivos, la reglamentación del contrato colectivo de trabajo es una verdadera novedad y solamente la experiencia puede señalar las modificaciones necesarias o útiles que deban hacerse al capítulo VI de la ley en estudio. La única observación que se me ocurre hacer es que siendo los sindicatos instituciones que deben tener un fin de utilidad pública o de utilidad pública y privada juntamente, de conformidad con lo prevenido en el artículo 38 del Código Civil del Distrito Federal y demás disposiciones correlativas de los códigos de los estados, debe adicionarse el artículo 66 de la mencionada ley sobre trabajo, con una fracción que diga: “VI. Que el objeto para que se constituya la corporación sea de utilidad pública, o de pública y privada juntamente”.

Creo además, que debe determinarse expresamente si alguna autoridad o institución dependiente del poder público debe decidir desde la constitución de la corporación si ésta ha llenado los requisitos a que se refiere el mencionado artículo 66 y por ende, reconocer o negar la personalidad de la corporación. O bien, si la omisión de alguno de estos requisitos constituye solamente una excepción que a los particulares interesados sea a quienes los incumba oponer llegado el caso.

La disposición a que refiere la segunda parte del artículo 80 debe ser ampliada en mi concepto, refiriéndola no sólo a la quiebra mercantil, sino a los concursos de derecho común.

No creo que haya mucha unidad de criterio en las disposiciones consignadas en el artículo 83, pues mientras se deja a los estados la facultad de determinar los trámites a que deban sujetarse los juicios sumarios a que dieron lugar los contratos de trabajo, reglamenta hasta en sus más mínimos detalles la manera de solicitar la autorización para celebrar dicho contrato.

La disposición consignada en la fracción IV del artículo 90 me parece perjudicial para los trabajadores. Porque privando al patrono de una pequeña utilidad en la venta de los artículos a que dicha fracción se refiere, se le quita la iniciativa y jamás establecerá tiendas para sus obreros. Las cuales en determinados casos, muy principalmente en las haciendas retiradas de los centros poblados, son de verdadera utilidad para los trabajadores. Por tanto, creo que debe modificarse dicha fracción IV, en los términos siguientes: “Que la venta de los artículos se haga a precio de costo, más una pequeña utilidad que en ningún caso excederá del cinco por ciento”.

Me parece que no en todas las fincas, campamentos y demás centros de trabajo a que se refiere el artículo 91 es necesario el local para cementerios. Antes bien, en determinados casos puede ser perjudicial el establecimiento de estos ya que no podrían llenarse las condiciones higiénicas que deben tener los panteones.

Por lo que se refiere al local para escuela primaria, creo que debe exigirse pero no teniendo en consideración el número de familias u obreros como lo hace la ley, sino el número de niños en edad escolar.

Tales son, señor gobernador, las observaciones que me ha sugerido el breve estudio que he hecho de la ley y de su exposición de motivos. Como podrá usted ver, esas observaciones se refieren a detalles y nimiedades más bien que a la generosidad de la ley. Pues no vacilo en afirmar que ésta en su conjunto es una obra bastante completa y buena, digna de sincero elogio y que hace que sus autores merezcan una calurosa felicitación.

Creo asimismo, que si el gobierno constitucionalista adopta el proyecto y promulga a ley, habrá realizado un acto de justicia en pro de nuestras clases trabajadoras, oprimidas desde hace varios siglos por el sistema capitalista agravado entre nosotros por nuestros especiales antecedentes históricos. Habrá dado asimismo, un paso profundamente político al cumplir por medio de la promulgación de la ley reguladora del contrato de trabajo, una de las promesas más hermosas que ha hecho la revolución.

Tengo el honor mi general, de hacer a ud. presentes mi subordinación y respetos.

Pachuca, 19 de mayo de 1915.

Fernando Lizardi

## TEXTO DEL PROYECTO

### CAPÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1o. En contrato de trabajo, para los efectos de esta ley, es todo convenio por el cual una persona se obliga a trabajar para otra, mediante una



retribución o salario que se fija en razón del tiempo empleado, de la cantidad o calidad de la obra realizada, o de cualesquiera otras bases estipuladas por los contratantes.

Los contratos celebrados por personas que ofrezcan su trabajo al público en general, y no a uno o más patronos determinados, no se rigen por esta ley, sino por las disposiciones del derecho común.

El trabajo de las mujeres y de los niños se regirá, además de lo dispuesto en esta ley, por la especial que a él haga referencia.

Art. 2o. Cuando el obrero se obligue a ministrar no solamente el trabajo, sino también los materiales, el contrato se regirá por esta ley, si los materiales empleados pueden ser considerados como accesorios y el trabajo como objeto principal del contrato. En caso contrario regirá el derecho común.

Art. 3o. Si por la naturaleza del trabajo convenido, el obrero organiza o dirige grupos o brigadas para la ejecución de él, se presumirá que es mandatario del patrono en lo relativo a sus relaciones con los componentes de los grupos o brigadas; y en consecuencia, las estipulaciones celebradas con ellos por el obrero organizador o director serán obligatorias para el patrono.

No se admitirá prueba contra esta presunción.

Artículo 4o. El contrato de trabajo sólo podrá celebrarse por tiempo fijo para una obra determinada. Quedan prohibidos terminantemente los contratos a perpetuidad o por un término mayor de tres años. Los contratos en que se señale término, si no fueren para obra determinada, durarán un año.

Art. 5o. El contrato de trabajo puede celebrarse verbalmente o por escrito.

Los contratos en que intervengan menores que no hayan cumplido dieciocho años o personas que no hablen la lengua nacional, deberán consignarse por escrito, haciéndose constar en ellos que han leídos al obrero y que éste los ha firmado o manifestado estar conforme con su tenor; y, en su caso, se hará constar que se hicieron conocer en su lengua propia a los que ignoren la nacional. Dos testigos hábiles suscribirán las partes, y si alguna no supiere firmar, lo hará por ella un tercer testigo.

La comisión de estos requisitos anula el contrato.

Los contratos escritos se extenderán por duplicado, quedando un ejemplar a cada parte.

Art. 6o. El obrero que sin contrato previo tomare parte en la ejecución de un trabajo sin oposición del patrono o de su delegado, tendrá los mismos derechos y obligaciones que los otros obreros que, mediante contrato, hayan desempeñado el mismo contrato.

Art. 7o. Son condiciones especiales del contrato, y se incluirán siempre en él, las siguientes:

La determinación tan precisa como sea posible, del servicio convenido. A falta de determinación precisa, se entenderá que el trabajo contratado es aquel a que el obrero se ha dedicado habitualmente.

La especificación de si el trabajo ha de prestarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por tareas o por tiempo fijo.

El señalamiento de la cuantía de la retribución que se convenga y de la forma en que ha de pagarse.

La designación del lugar en que el trabajo debe de prestarse. A falta de esa designación, el obrero no podrá ser obligado a prestar el trabajo convenido en lugares que disten más de cinco kilómetros de la población en que resida al obligarse.

Art. 8o. Son nulos y se tendrá por no puestos, sin que produzcan en ningún tiempo efecto alguno, los pactos o estipulaciones siguientes:

Los que limiten o impidan en daño de cualquiera de las partes, el ejercicio de sus derechos naturales, civiles o políticos.

Los que importen para el obrero renuncia o abandono de las indemnizaciones a que conforme a la ley tenga derecho por accidentes sufridos en el trabajo por falta de cumplimiento en el trabajo, o por ser inmotivadamente despedido.

Los que importen para el obrero el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de su libertad.

Los que incluyan para el obrero obligación de prestar al patrono cualquiera clase de servicios gratuitos.

Los que por razón de la situación precaria, de la inexperiencia o de la falta de inteligencia de cualquiera de las partes, le impongan condiciones que estén en manifiesta discordia con la importancia o valor de los servicios convenidos. En ese caso el obrero tendrá derecho a que se le pague igual retribución que a los demás obreros que hubieren prestado servicios semejantes.

Art. 9o. Queda prohibido, bajo la pena de \$20.00 a \$100.00 de multa o el arresto correspondiente, admitir el trabajo de los menores de doce años de edad, a no ser que concurren todos los requisitos siguientes:

Que el trabajo se ejecute de día y no requiera una gran dedicación o esfuerzo.

Que por naturaleza del trabajo, por los lugares en que se ejecute o por cualquiera otra circunstancia, no perjudique el desarrollo del menor, ni pueda poner en peligro su salud o moralidad.

Que el trabajo pueda ejecutarse sin perjuicio de la instrucción escolar del menor.

Que la autoridad política del lugar, con la comprobación de las circunstancias anteriores y el consentimiento de los padres, tutores, personas o instituciones que tengan a su cargo al menor, otorgue el permiso correspondiente.

Art. 10. Se prohíbe igualmente bajo la pena señalada en el artículo anterior, la aceptación de servicios nocturnos en fábricas o talleres o en labores agrícolas, cuando deban ser prestados por mujeres de cualquier edad o por menores de doce a dieciséis años.

Art. 11. Todos los que hayan cumplido dieciocho años aun cuando fueran mujeres casadas, tienen capacidad legal para celebrar contratos de trabajo,

para percibir la retribución convenida y para ejercitar las acciones que nazcan del contrato sin necesidad de ninguna autorización.

La tendrán también las viudas y las mujeres separadas de hecho de sus maridos por más de sesenta días, cualesquiera que fuera su edad.

Art. 12. Los mayores de doce y menores de dieciocho años quedan facultados para celebrar contratos de trabajo, mediante autorización de las personas bajo cuya potestad patria o marital, o tutela se encuentran colocados. A falta o ausencia de ellos, con la autorización de las personas o instituciones que hubieren tomado a su cargo la mantención y cuidado del menor. A falta o en ausencia de padres, abuelos, maridos, tutores so personas o instituciones guardadoras del menor, podrá dar la autorización el juez de paz del lugar en que se celebre el contrato.

Art. 13. Los patronos que contraten con menores de edad deberán dar aviso por escrito de la celebración del contrato a la primera autoridad política del lugar, dentro de las veinticuatro horas siguientes bajo la pena de \$100.00 de multa o el arresto correspondiente.

Art. 14. Una vez concedida la autorización de los padres, tutores o maridos, o la judicial en su caso, no podrá ser revocada sino por motivos supervenientes de carácter grave, mediante decisión judicial dictada con citación de los interesados.

Art. 15. Las acciones que nazcan del contrato de trabajo, prescribirán en un año.

Se exceptúan de esta regla:

Las acciones que tengan por objeto la reclamación de indemnizaciones por razón de accidentes ocurridos o enfermedades adquiridas en la ejecución del contrato de trabajo, o con motivo de ellas que prescribirán conforme a las disposiciones de la ley especial, o en su defecto, a las del derecho común.

Las que tengan por objeto la reclamación de indemnizaciones por divulgación de secretos de fabricación, las cuales prescribirán conforme al derecho común.

Art. 16. No es obligatoria para los obreros la portación o exhibición de libros, cartillas o títulos profesionales para acreditar su identidad o idoneidad.

El obrero tiene derecho a exigir del patrono al terminar el contrato un certificado en que consten exclusivamente la fecha de su entrada al trabajo, la de su salida, y la clase de trabajo que hubiere prestado.

Art. 17. Tanto los contratos de trabajo como los certificados mencionados en el artículo anterior quedan exceptuados del impuesto del timbre.

## CAPÍTULO II

### DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PATRONOS Y OBREROS

Art. 18. Tanto el patrono como el obrero se deben guardar recíprocamente igual respeto y consideración.

Art. 19. El patrono queda obligado especialmente:

A observar y cumplir estrictamente en la instalación de talleres, máquinas, fábricas u oficinas, y en la adaptación de los otros lugares en que debe prestarse el trabajo, los preceptos legales vigentes y los que en lo sucesivo se dictaren sobre higiene y salubridad.

A adaptar las medidas adecuadas conforme a las leyes respectivas, para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos o materiales de trabajo; y a sostener el personal, útiles y medicamentos especiales necesarios para que con la debida oportunidad puedan prestarse los primeros auxilios a las víctimas de accidentes.

A pagar puntualmente la retribución convenida en la norma y lugar estipulados; y en caso de demora a satisfacer además del interés legal, los perjuicios causados.

A no establecer diferencias entre los obreros por razón de nacionalidad ya en cuanto a salario, ya en las condiciones de vida durante la prestación de los servicios, ya por lo que respecta al tratamiento y consideración debidos al obrero.

A proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero si éste para prestar sus servicios debe recibir fuera de las poblaciones; y a ministrarle alimentación y habitación según la posición de ambos, cuando el obrero deba vivir con el patrón.

A proporcionar oportunamente al obrero los colaboradores, los útiles e instrumentos y los materiales necesarios para la ejecución del trabajo convenido.

A observar y hacer observar las buenas costumbres durante la prestación de los servicios.

A indemnizar al obrero por los daños y perjuicios que por abandono, descuido calificado o negligencia, o por órdenes inadecuadas le ocasione, cuando se trate de actos u omisiones que no hubiere previsto el reglamento del taller o la ley especial sobre accidentes de trabajo.

A cumplir en lo que le corresponda, el reglamento del taller o industria.

Art. 20. El patrono debe cuidar de la conservación en buen estado de los instrumentos y útiles de trabajo pertenecientes al obrero, siempre que aquellos deban permanecer en el lugar en que se presten los servicios; sin que en ningún caso sea lícito al patrono retenerlo a título de indemnización, garantía o cualquiera otro.

Art. 21. Cuando el obrero a quien se pague por piezas, a destajo o por su trabajo en conjunto, estando presente en el taller se vea imposibilitado de trabajar por culpa del patrono, éste deberá pagar el salario correspondiente al tiempo perdido.

Art. 22. El obrero está obligado:

A someterse a la autoridad y dirección del patrono o de sus delegados, en todo lo concerniente al objeto del trabajo.

A prestar su trabajo con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, en la forma tiempo y lugar convenidos.

A cumplir las disposiciones del reglamento del taller o industria.

A abstenerse de todo cuanto pueda poner en peligro su propia seguridad, la de sus compañeros de trabajo, o la de terceras personas, así como la de los establecimientos, talleres o lugares en que el trabajo se ejecute.

A observar buenas costumbres durante el cumplimiento del contrato.

A restituir al patrono los materiales no usados, y en buen estado, los instrumentos y útiles que hubieren sido confiados, no siendo responsable del deterioro debido al uso normal de esos objetos, ni de lo ocasionado por causa fortuita o de fuerza mayor.

A trabajar, en los casos de peligro inminente, o de accidente para la empresa, por un tiempo mayor que el señalado para la jornada legal, mediante la multa de retribución que corresponda.

A indemnizar al patrono por los daños y perjuicios que por abandono, descuido calificado o negligencia, o por desobediencia a sus órdenes le ocasione, cuando se trate de actos u omisiones que no hubieren previsto el reglamento del taller y que no estuvieren sancionados en él.

Art. 23. El obrero no es responsable para con el patrono de los productos imperfectos debidos a la mala calidad de los materiales, o a defectos del instrumental, que le fueren administrados por el patrón. Tampoco puede exigirse responsabilidad por la imperfección de productos, aunque fuere debida a su propia culpa, una vez que ya hayan sido aceptados dichos productos por el patrono.

Art. 24. El obrero debe prestar personalmente su trabajo; pero podrá hacerse sustituir cuando esté autorizado por el contrato o por el uso, o cuando el patrono no se oponga expresamente a la sustitución.

El sustituto reemplaza por entero al sustituido, teniendo acción directa contra el patrono y éste contra aquel.

El sustituto no tendrá ninguna responsabilidad por la elección del sustituto.

Art. 25. El obrero debe guardar escrupulosamente los secretos de fabricación de los productos a cuya confección concurra directa o indirectamente. La revelación de estos secretos hace al obrero responsable de los daños y perjuicios que ocasione, a parte de las penas en que pudiere incurrir.

### CAPÍTULO III

#### JORNADA MÁXIMA Y SALARIO MÍNIMO

Art. 26. La jornada legal de trabajo será de ocho horas efectivas.

La jornada empezará a contarse desde el momento en que el obrero ingrese al taller, establecimiento o lugar en que debe prestarse el trabajo. Terminará a la salida del mismo lugar.

No se contará en la jornada de trabajo el tiempo destinado a las comedias del obrero, ni el asignado a los períodos de descanso.

Art. 27. Tampoco se contará en la jornada el tiempo que el obrero emplee en ir del lugar donde reside a aquel en que debe prestar sus servicios, si éste ha sido expresamente señalado en el contrato.

Art. 28. En circunstancias extraordinarias, pero siempre de común acuerdo, y en los casos señalados en la fracción VII, del artículo 22, podrá aumentarse la duración de la jornada, abandonándose por cada hora extraordinaria de trabajo un salario correspondiente, por lo menos, a hora y media de la jornada legal.

En ningún caso podrá aumentarse la jornada por más de tres horas al día, ni por más de sesenta días en el año, a ningún obrero.

Art. 29. La jornada legal de trabajo para los menores de edad, entre los doce y los diez y ocho años, serán de seis horas solamente. Estos menores no serán admitidos a trabajos extraordinarios en ningún caso.

Art. 30. Por cada seis días de trabajo habrá uno de descanso. Cuando alguna ley especial señale el día de descanso, se estará a lo que en ella se disponga. A falta de ley especial el día de descanso será señalado en el reglamento del taller; y por falta de esta designación, serán días de descanso los domingos de cada semana.

Art. 31. Además del día de descanso hebdomadario, serán considerados como días extraordinarios de descanso, el primero de mayo y el 16 de septiembre de cada año.

Art. 32. No se admitirán al trabajo las mujeres durante los quince días siguientes al alumbramiento, ni podrán los patrones que las tengan ya contratadas negarles el salario que les corresponda por este descanso extraordinario.

Las mujeres que críen a sus hijos disfrutarán además de los descansos extraordinarios, media hora en la mañana y media hora en la tarde, durante el período de la lactancia.

Art. 33. La cuantía del salario será estipulada libremente en el contrato; pero en ningún caso podrá convenirse salario que no satisfaga a las necesidades materiales del obrero, y las demás indispensables para llenar las exigencias de una vida decorosa.

Se creará un órgano por ley especial, para que, tomando en consideración las condiciones de la producción y el costo de la vida en cada región de la República, fije anualmente el salario mínimo en cada región y para cada industria, conforme a lo dispuesto en la primera parte de este artículo.

Cuando en el contrato de trabajo no se hubiere fijado la cuantía del salario el patrono deberá abonar el que pida el obrero, siempre que dicho salario no fuere excesivo.

Art. 34. El pago de la retribución deberá hacerse en moneda del curso legal, quedando prohibido el uso de fichas, tarjetas, boletos o cualesquiera otros objetos o signos representativos de dicha moneda. Sin embargo, en los trabajos agrícolas podrá estipularse el pago mixto, parte en especie y parte en moneda legal.

Art. 35. El pago deberá hacerse en los plazos señalados en el contrato, sin que estos plazos puedan ser mayores de quince días, o de un mes si se tratare

de servicios domésticos; a falta de estipulación los pagos deberán hacerse precisamente por semanas.

Art. 36. Queda prohibido que los pagos se verifiquen en lugares de recreo o en tabernas, cantinas, tiendas u establecimientos análogos, salvo cuando se trate de obreros, empleados en estos establecimientos.

Art. 37. El salario devengado por el obrero no podrá ser sometido a compensaciones, descuentos o reducciones, sino por disposición de las autoridades judiciales o administrativas, dictada con sujeción a la ley.

Art. 38. El salario de los obreros no podrá ser embargado en ningún caso, cuando no exceda de veinte pesos semanarios; y excediendo de esta cantidad sólo podrá ser embargable la quinta parte del salario. Ninguna autoridad judicial o administrativa podrá dictar orden de embargo, retención o depósito de tales salarios en más de la expresada quinta parte. La infracción de este precepto es causa de responsabilidad que se exigirá de oficio a la autoridad que dictare la orden ilegal del embargo, retención o depósito.

Art. 39. Cuando la remuneración del trabajo dependa de peso, medida, operaciones o comprobaciones de cualquier género, que tengan por objeto determinar la cantidad o calidad de la mano de obra, los obreros tendrán, a pesar de cualquier estipulación en contrario, el derecho de examinar e inspeccionar estas operaciones, ya personalmente o ya por medio de delegados.

Art. 40. Si el obrero tuviere, por estipulación de su contrato alguna parte en los beneficios de la obra o empresa, el patrono estará obligado a pesar de cualquier convenio en contrario, a ministrar al obrero o a su delegado, las bases o datos necesarios para comprobar la liquidación de esta participación.

Art. 41. Es válido el pago hecho a menores de edad entre los doce y dieciocho años mientras el ascendiente, marido o tutor que hubiere dado autorización para celebrar el contrato, no se oponga a ello y haga conocer su oposición al patrono. Denunciada la oposición, el patrono lo hará saber al obrero menor y pondrá el salario devengado a disposición del juez de paz.

Art. 42. Queda terminantemente prohibida toda estipulación, condición o indicación que tenga por objeto obligar directa o indirectamente a los obreros a invertir su salario total o parcialmente, en tiendas o lugares determinados.

#### CAPÍTULO IV

#### REGLAMENTO DEL TALLER

Art. 43. En los establecimientos industriales, comerciales o agrícolas, campos de trabajo permanentes y demás análogos, habrá un reglamento que detalle el régimen a que se sujetarán los patronos de obreros durante la prestación de los servicios.

Este reglamento se fijará en un lugar visible, de manera que pueda ser fácilmente leído, y no se impedirá a los obreros que tomen de él las copias que deseen.

Se enviará un ejemplar del reglamento al departamento de trabajo.

Art. 44. El reglamento deberá contener disposiciones precisas sobre los puntos siguientes:

Tarifa a que se ha de sujetar la fijación de los salarios, especificándose si la liquidación ha de hacerse por horas, por jornadas, a destajo o por tarea.

Forma en que debe ejercitar el obrero su derecho de inspección, de acuerdo y en los casos de los artículos 30 y 40 de esta ley.

Días y horas de pago y lugar en que ésta ha de verificarse; y días y horas en que ha de verificarse la entrega de materiales o el recibo de las obras, para los obreros que trabajen fuera del establecimiento.

Derechos y deberes del personal de dirección, vigilancia o inspección, y recursos concedidos a los obreros en caso de dificultades o diferencia en sus relaciones con este personal.

Señalamiento del término para avisar a los obreros su separación en los casos previstos por esta ley.

Horas de entrada y salida de los obreros, las señales para la comida, períodos de descanso durante el día y días de descanso semanal.

Instrucciones para la limpieza de maquinarias, aparatos, talleres y locales, y día y modo en que ha de hacerse, e indicación de las medidas de precaución que deben adoptarse.

Prescripciones sobre seguridad, higiene, moralidad y orden en los talleres de trabajo.

Precauciones para evitar accidentes o indicación práctica de los primeros auxilios que deban prestarse a los accidentados.

Correcciones y sanciones que pueden imponerse por faltas al reglamento del taller, con especificación de los casos en que procedan y de quienes deberán imponerlas.

Las demás especificaciones que se indican en el cuerpo de esta ley o que se crean convenientes para la mejor regulación de las labores del establecimiento.

Art. 45. No podrán las disposiciones del reglamento estar en oposición con los preceptos imperativos o prohibitivos de esta ley, ni se podrán modificar por medio de ellas, las estipulaciones de los contratos de trabajo celebrados con los obreros.

Art. 46. Los obreros que ingresen a un taller, fábrica o establecimiento de trabajo durante la vigencia de un reglamento, están obligados a someterse a sus disposiciones.

Art. 47. Las modificaciones totales o parciales de los reglamentos serán comunicados a los obreros, fijándose en sitio visible del taller, por el término de ocho días a efecto que puedan ser estudiadas por ellos. Tendrán los obreros ocho días más para presentar las observaciones u objeciones que les ocurran; y pasado este segundo término y tomadas en cuenta dichas observaciones, se fijarán y comunicarán los nuevos preceptos reglamentarios, los cuales no serán obligatorios sino desde el octavo día siguiente al de su fijación.



Art. 48. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior las modificaciones del reglamento vigente que tengan por objeto mejorar la seguridad, higiene y moralidad en los locales de trabajo, las cuales serán puestas en vigor inmediatamente.

Art. 49. No podrán imponerse a los obreros otras correcciones por infracción del reglamento, que las que en este se hubieren establecido.

Las correcciones deberán ser comunicadas al obrero el mismo día de su imposición, y no siendo esto posible, dentro de los tres días siguientes. El obrero tendrá tres días contados desde aquel en que se haga saber la corrección, para hacer observaciones y presentar descargos.

Art. 50. Se llevará un registro en el que se consignarán:

El nombre del obrero castigado; la fecha del día en que lo fuere, la corrección impuesta y el motivo de ellas. El libro de registro estará siempre a disposición de los funcionarios encargados por la administración pública de la inspección de los establecimientos o lugares de trabajo, bajo la pena de \$20.00 a \$100.00 (pesos) de multa por cada vez que se le rehusare.

Art. 51. Toda corrección será levantada si se comprobare que fue impuesta por error o sin causa justificada. También podrá ser condonada si la conducta posterior del obrero ameritare la condonación.

## CAPÍTULO V

### TERMINACIÓN DEL CONTRATO

Art. 52. El contrato de trabajo termina:

Por las causas estipuladas expresamente en el contrato.

Por la muerte del obrero.

Por la conclusión de la obra para la cual se contrató.

Por causa de fuerza mayor.

Por mutuo consentimiento.

Por retirar el patrono al obrero.

Por el retiro voluntario del obrero.

Art. 53. Son casos de fuerza mayor, para el efecto de la terminación del contrato, los de incendio, explosión, terremoto, guerra, derrumbe, epidemia y demás semejantes, cuando hagan necesario la suspensión del trabajo por más de treinta días.

En tales casos, los obreros tendrán derecho al jornal de 30 días.

Art. 54. El patrono no podrá despedir al obrero, ni éste retirarse del servicio, antes del vencimiento del término convencional o legal del contrato, o de la conclusión de la obra, sino con motivo justificado.

Art. 55. Son motivos justificados para que el patrono despida al obrero los siguientes:

El haber engañado al obrero al patrono al tiempo de celebrar el contrato presentándole certificados falsos o referencias suplantadas, o atribuyéndose maliciosamente capacidades, aptitudes o facultades de que en realidad carezca.

Incurrir el obrero en faltas de probidad, vías de hecho, injurias o malos tratamientos en contra del patrono, sus ascendientes, esposa o hijos, o contra sus encargados o dependientes.

Causar el obrero deliberadamente perjuicios materiales durante el cumplimiento del contrato o con ocasión de él, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos de trabajos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

Ejecutar el obrero actos inmorales en el taller, establecimiento o lugar del trabajo, durante el cumplimiento del contrato.

Publicar o revelar el obrero los secretos de fabricación.

Comprometer el obrero por imprudencia o descuido graves, la seguridad del taller o establecimiento, o la de las personas que allí se encuentren.

Incurrir el obrero por más de cinco veces en treinta días consecutivos en faltas injustificadas de puntualidad o de asistencia al trabajo, de desobediencia al personal directivo y vigilancia del taller o en infracciones al reglamento del mismo.

Art. 56. Son motivos justificados para que el obrero se retire del servicio, los siguientes:

Las faltas de probidad, vías de hecho, injurias o malos tratamientos del patrono o de sus encargados o dependientes, con conocimiento o tolerancia de aquel contra el obrero, sus ascendientes, esposa e hijos.

Causar el patrono deliberadamente al obrero perjuicios materiales durante el cumplimiento del contrato o con ocasión de él, en objetos pertenecientes al obrero o que están a su cuidado.

La ejecución por parte del patrono de actos inmorales en el taller o lugares de trabajo, durante el cumplimiento del contrato.

El peligro que por actos o sugerencias del patrono contra la moralidad del obrero o de los miembros de su familia que concurran al lugar en que se presta el trabajo, o que vivan en él.

El peligro serio de la seguridad o de la salud del obrero y la falta de condiciones higiénicas en el taller o lugar del trabajo cuando uno u otras no dependan directamente de la naturaleza del trabajo convenido.

La superveniencia de enfermedad que impida trabajar por más de treinta días.

La falta de puntualidad en el pago de la retribución, o el pago de ésta en especies distintas de las estipuladas en el contrato, o de las prevenidas por la ley.

Art. 57. Para la mujer empleada como obrera y alojada en la casa del patrono, será además motivo suficiente para retirarse del servicio el fallecimiento de la esposa del patrono o el fallecimiento o retiro de cualquiera otra mujer que tuviere a su cargo la dirección de la casa. También lo será la lactancia del hijo si fuere incompatible con el servicio que deba prestarse.

Art. 58. Nunca será motivo justificado por parte del patrono para despedir al obrero, o de éste para retirarse del servicio, el hecho de que uno u otro in-

gresen en corporaciones o asociaciones patronales u obreras, o que ejerciten sus derechos naturales, civiles o políticos.

Se presume que el hecho de despedir el patrono al obrero, o de separarse éste del servicio, contraviene esta disposición, si se verifica dentro de los quince días siguientes al ingreso de la corporación o a la ejecución de los expresados derechos.

Art. 59. El patrono que despida al obrero, o el obrero que se retire, procediendo ambos con motivo justificado, no incurrir en ninguna responsabilidad.

Art. 60. Ni el patrono puede despedir, ni el obrero retirarse, si dentro de los ocho días siguientes a aquel en que tuvieron conocimiento de un motivo justificado, no hicieron uso de ese derecho.

Art. 61. El patrono que despida al obrero sin motivo justificado y el obrero que sin él se retire del servicio quedan obligados a la indemnización de daños y perjuicios, conforme a las disposiciones del derecho común.

Art. 62. Cuando con motivo justificado el patrono despida al obrero, o éste se retire del servicio, la liquidación y pago de los salarios del obrero, se hará el mismo día de la separación o a más tardar al siguiente.

## CAPÍTULO VI

### CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO

Art. 63. Se designan con el nombre de contratos colectivos de trabajo, las convenciones que celebren los representantes de un sindicato de obreros, o de cualquiera otra agrupación o asociación de obreros, con un patrono, con un Sindicato de patronos o con cualquiera otra agrupación de asociación de patronos, estipulándose en esas convenciones ciertas condiciones a que deberán someterse los contratos individuales de trabajo, celebrados aisladamente por un patrono y un obrero que pertenezcan respectivamente a alguno de esos sindicatos, agrupaciones o asociaciones, o que por otros motivos se relacionen con ellas.

Art. 64. No pueden intervenir en los contratos colectivos de trabajo los sindicatos, asociaciones o agrupaciones cuya existencia y organización estuvieren prohibidas por la ley.

Art. 65. Se consideran comprendidos en un contrato colectivo, y en consecuencia obligados por sus estipulaciones:

1o. Los patronos y los obreros que hubieren conferido mando especial para concertar el contrato. Estos mandatos deberán constar por escrito y estarán exentos del impuesto del timbre.

2o. Los patronos y obreros que sean miembros de alguna de las corporaciones contratantes y que estén en ejercicio de sus derechos como tales miembros de ellas, si dentro de los ocho días siguientes a la presentación del contrato colectivo para su registro no declaran su determinación de no quedar comprendidos en él, separándose de la corporación que lo hubiere con-

certado. Esta declaración deberá hacerse por escrito y será presentada dentro del término señalado, en la oficina de la respectiva corporación, y a falta de oficina ante la primera autoridad política de la población en que se encuentre residiendo el oponente; la cual la autoridad tendrá obligación de remitirla, a la posible brevedad, a la corporación de que se trate.

3o. Los patronos y los obreros que ingresen respectivamente a la corporación o corporaciones contratantes, después de celebrado y presentado a registro el contrato respectivo.

4o. Las corporaciones que no hubieren intervenido en la celebración del contrato si declaran expresamente adherirse a él y hacen saber esta declaración a los contratantes. Los miembros de las corporaciones adherentes no quedarán comprendidos en las estipulaciones del contrato si hacen la declaración mencionada en el inc. II dentro de los ocho días siguientes en que la corporación de que forman parte hubiere tomado la determinación de adherirse al contrato.

Art. 66. Tendrán personalidad jurídica y en consecuencia capacidad para celebrar contratos colectivos de trabajo y ejercer los derechos y acciones que de ellos nazcan o que con ellos tengan relación las corporaciones patronales u obreras que llenen los requisitos siguientes:

1o. Estar constituidos por no menos de cinco individuos.

2o. Hacer constar por escrito su constitución y registrarla.

3o. Establecer las reglas a que ha de sujetarse su representación legal.

4o. Expresar el objeto para que se constituya la corporación.

Art. 67. Todo contrato colectivo de trabajo deberá consignarse por escrito y ser registrado para que surta sus efectos legales.

Art. 68. En la secretaría del ayuntamiento de cada municipio habrá dos libros especiales debidamente autorizados por el presidente del cuerpo y destinados: uno, al registro de la constitución de corporaciones patronales u obreras; otro al registro de contratos colectivos de trabajo. En esos libros sólo se registrarán los actos celebrados en el territorio del municipio.

Los registros se harán dentro de los cinco días siguientes a la presentación de los documentos respectivos por medio de una transcripción literal, certificando el secretario la fidelidad de la transcripción y anotando en el documento la fecha del registro y la del día de su presentación. Esta podrá hacerse por cualquiera de los interesados y la inscripción no podrá ser rehusada por ningún motivo ni para hacerla será preciso obtener acuerdo, orden o indicación del cuerpo municipal, sino que deberá verificarse desde luego. Si el documento por registrar se presentare duplicado o en mayor número de ejemplares, la nota de inscripción se pondrá al pie de cada uno de ellos.

Los ayuntamientos enviarán al fin de cada mes, por conducto de los gobernadores y jefes políticos de los territorios respectivos una copia certificada, al Departamento de Trabajo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, del registro de corporaciones obreras o patronales.

Art. 69. El registro de corporaciones y contratos colectivos de trabajo es público. Los libros serán exhibidos sin perjuicio de las labores de la oficina, y se librarán copias autorizadas de las partidas de inscripción a quienes lo solicitaren.

Los encargados del registro tendrán derecho a prohibir los emolumentos de que disfruten los encargados del registro de comercio.

Art. 70. El contrato colectivo de trabajo no podrá celebrarse sino por tiempo determinado que no podrá ser mayor de tres años.

Cuando no se señale expresamente el término, se entenderán que el contrato sólo debe durar un año.

Art. 71. Los patronos o sus corporaciones, al celebrar un contrato colectivo, pueden obligarse a aplicar sus estipulaciones solamente a los obreros que integren la corporación o sindicato con quienes hayan contratado o a toda una categoría determinada de obreros o a todos los obreros de una región determinada del país.

A su vez, las corporaciones obreras que concierten un contrato colectivo pueden obligarse a aplicar las estipulaciones solamente a los patronos o a la corporación o sindicato de patronos con quienes hayan contratado, o a una categoría determinada de patronos, o a todos los patronos de una región determinada del país.

Art. 72. Las reglas establecidas en un contrato colectivo son aplicables a los contratos individuales de trabajos celebrados entre un patrono y un obrero que conforme a esta ley, deben considerarse obligados por el contrato colectivo.

No será obstáculo para esta aplicación el hecho de que en el contrato individual se haya guardado silencio respecto a las reglas del contrato colectivo, ni el hecho de que en el contrato individual se hayan consignado estipulaciones contrarias a las del colectivo; teniéndose, en tal caso, por no puestas aquellas estipulaciones.

Art. 73. Cuando de las dos partes que celebren un contrato individual de trabajo, una debe considerarse obligada por una convención colectiva, y la otra no, las estipulaciones del contrato colectivo serán aplicables al contrato individual salvo que en éste se haya consignado alguna estipulación en contrario.

En caso de existencia de esta estipulación, la parte obligada por el contrato colectivo es responsable para con aquellos con quienes lo hubiere concertado, de los daños y perjuicios que resultaren del no cumplimiento de las estipulaciones contenidas en el contrato colectivo.

Art. 74. Las corporaciones patronales y obreras que hayan celebrado un contrato colectivo o que se hayan adherido a él conforme a lo dispuesto en esta ley, están obligados a cumplirlo, no sólo haciendo todo lo que se hubieren comprometido a hacer, sino también absteniéndose de todo lo que pueda comprometer el leal cumplimiento del contrato; pero la responsabilidad en

que pudieran incurrir no será nunca mayor de la establecida en el mismo contrato.

Art. 75. La responsabilidad de las corporaciones que incurran en violación de un contrato colectivo podrá serles exigida:

1o. Por las corporaciones con quienes hubieren contratado o por los miembros de ellas.

2o. Por las corporaciones en cuyo nombre hubieren contratado, o por los miembros de ellas.

Art. 76. La corporación que hubiere celebrado legalmente un contrato colectivo podrá ejercitar las acciones que nazcan de ese contrato no solamente en cuanto afecten a la colectividad, sino también en cuanto afecten individualmente a cualquiera de sus miembros que no se hubieren opuesto al contrato en la forma y términos prevenidos por esta ley; sin necesidad de comprobar mandato alguno del individuo interesado en el asunto.

El individuo interesado podrá concurrir al juicio en todo tiempo en calidad de tercerista, sin que su concurrencia excluya la de la corporación.

Art. 77. Cuando algún miembro de alguna corporación que hubiere celebrado un contrato colectivo, o algún individuo afectado por ese contrato siguiere algún juicio sobre reparación o perjuicios causados por la violación del contrato, la corporación podrá concurrir a ese juicio en calidad de tercerista en razón del interés común que la solución de ese juicio presenta para la colectividad, y sin que su concurrencia al juicio excluya de él al individuo que lo hubiere instaurado, o contra quien se hubiere instaurado.

Art. 78. Las corporaciones responden con sus bienes de las indemnizaciones en que incurran por violación de los contratos colectivos que celebren.

Los representantes o directores de esas corporaciones sólo responden con sus bienes propios en los casos en que son responsables los mandatarios.

Art. 79. Los derechos y obligaciones que nazcan de un contrato colectivo, así como las acciones a que diere origen, prescriben conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de esta ley para los contratos individuales.

## CAPÍTULO VII

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Art. 80. Los créditos de los obreros por salarios devengados en el último año serán considerados como refaccionarios y tendrán la preferencia que a los acreedores de esta naturaleza señala el derecho común.

En caso de quiebra mercantil los créditos por salarios se considerarán como singularmente privilegiados y se pagarán después de los créditos comprendidos en la fracción B, inciso I del artículo 1003 e inciso II del 1003 del Código de Comercio, quedando comprendidas en esta preferencia los dependientes de comercio.

Art. 81. El derecho común a que se hace referencia en diversas disposiciones de esta ley es el establecido por los Códigos Civiles del Distrito y de los

Estados de la Federación; y por el Código de Comercio, cuando se trate de asuntos de carácter mercantil.

Art. 82. Serán competentes para conocer de las controversias judiciales a que diere lugar la interpretación o la ejecución de los contratos de trabajo, sean individuales o colectivos, los jueces y tribunales locales de los estados, del Distrito Federal y territorios de conformidad con lo dispuesto en la fracción primera del artículo 97 de la Constitución Federal.

Art. 83. Los juicios a que dieren lugar los contratos de trabajo serán sumarios y se guiarán por los trámites que para los de esta clase tienen establecidas las leyes procesales de los estados del Distrito Federal y territorios. Cuando se trate de conceder autorización judicial a los menores de edad o a las mujeres casadas para celebrar el contrato de trabajo, los jueces a quienes esta ley concede la facultad de otorgarla, una vez recibida la solicitud que podrá hacerse por escrito o verbalmente, se limitarán a señalar día y hora para oír a las partes, y dictarán dentro de las veinticuatro horas siguientes la resolución que corresponda, concediendo o negando la autorización solicitada.

Art. 84. Cuando las partes contratantes hubieren convenido someter sus diferencias a arbitraje, si alguna de ellas rehusare someterse a él, la negativa se considerará como motivo justificado para dar por terminado el contrato de trabajo, quedando el responsable sujeto a pagar los daños y perjuicios que se ocasionaren.

Art. 85. Los términos o plazos señalados con esta ley se computarán conforme a las disposiciones del derecho común; pero en los que deban contarse por días, no se incluirán los de descanso.

Art. 86. No corre la prescripción para el patrono y los obreros, mientras estén prestando servicios militares o políticos de carácter obligatorio conforme a las leyes respectivas.

Art. 87. Los obreros que, de su residencia hubieren sido transportados para prestar sus servicios a una distancia mayor de veinte kilómetros, deben ser restituidos a costa del patrono, a dicha residencia, al concluir la prestación de los trabajos.

Art. 88. El departamento del trabajo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, tendrá a su cargo el cuidado de que esta ley sea debidamente cumplida en todo el país, y podrá ofrecerse mediación para solucionar los conflictos que surjan entre patrono y obreros.

Los inspectores del trabajo al servicio de este departamento en las visitas que hagan a los centros de trabajos se informarán de las violaciones de esta ley y rendirán acerca de ellas informes escritos al departamento, transmitiéndole las quejas de los obreros, con opiniones razonadas acerca de los puntos que incluyan en sus informes.

Art. 89. Se prohíbe que en las fábricas, talleres, minas, obras, haciendas o establecimientos de cualquier género se establezcan tiendas, cantinas y expendedurías que pertenezcan a los patronos, destajistas, capataces o re-

presentantes suyos, a terceros ligados con ellos o a las personas que tengan, por razón del trabajo alguna autoridad sobre los empleados en la industria respectiva. En consecuencia quedan prohibidas las negociaciones conocidas en el país con el nombre de “tiendas de raya”. Los infractores de estas prohibiciones serán castigados con multas de cien pesos a quinientos pesos o el arresto equivalente, además de la clausura del establecimiento.

Art. 90. Se exceptúan de la prohibición del artículo anterior los establecimientos organizados por los patronos o empresarios para proveer a los obreros que empleen, siempre que concurren los requisitos siguientes:

Que los obreros tengan libertad absoluta para comprar o no las mercancías que se les vendan.

Que se fije en el lugar más visible del establecimiento, la lista que contenga los precios de los diferentes artículos, dando a la autoridad política del lugar un ejemplar de la misma.

Que por ningún motivo pueda dejarse de vender a los obreros y sus familias, mientras el obrero no se retire voluntariamente del trabajo; o sea, despedido por causa justificada.

Que la venta de los artículos se haga al precio de costo.

Que se dé aviso de la apertura del establecimiento a la autoridad política de la jurisdicción, la que podrá oponer a ella o clausurar el establecimiento ya abierto, cuando no se llenen los requisitos anteriores.

Art. 91. En las fincas rústicas, campamentos de trabajo, negociaciones mineras, fundiciones, establecimientos industriales o cualquier otros centros de trabajo, instalados fuera del radio de las poblaciones y que tengan carácter de permanente, o en que los obreros deban permanecer o habitar por más de noventa días, habrá un lugar destinado a plaza pública en que podrán establecerse libremente comercios, tiendas, puestos de mercancías, o verificarse reuniones o espectáculos, lícitos; otro destinado a cementerio y un local adecuado para escuela primaria.

Quedan exceptuados de esta prevención los centros de trabajo en que no hubiere habitualmente más de diez familias o más de veinte obreros.

Art. 92. No se coartará a ningún individuo pacífico la libertad de ejercer el comercio en ningún centro de trabajo, ni la de dirigirse a él, ni la de retirarse de él, ni se lo cobrará cuotas o gabelas de ninguna especie por el ejercicio del comercio o por la entrada o salida.

En el interior de los obradores, talleres o lugares destinados especialmente a la ejecución del trabajo, no se permitirá ejercer el comercio ni ejecutar actos que puedan distraer, con perjuicio del trabajo, la atención de los trabajadores, sino con permiso especial del director o jefe del obrador y adoptando medidas para prevenir o evitar accidentes, interrupciones anormales del trabajo, escándalos, tumultos, alteraciones del orden u otros semejantes.

Art. 93. A nadie se impedirá el libre tránsito por carreterazo o caminos que conduzca a los centros de trabajo, mientras porte por ellos de sus mercan-



cias, ni el paso de sus vehículos o caballería, ni se podrá cobrar por el tránsito, peaje, cuota o gabela alguna, aun cuando los caminos fueren de propiedad particular.

Art. 94. Se prohíbe toda disposición que tenga por objeto impedir a los residentes de un centro de trabajo, la libre comunicación entre ellos o con personas de fuera.

En las horas de trabajo y dentro de los obradores, sólo se permitirá esa comunicación para asuntos de carácter grave o urgente y con autorización del director o jefe del obrador.

Art. 95. Se prohíbe también en las fincas rústicas y demás centros de trabajo, la aplicación a título de corrección de cualquiera medida que importe privación de la libertad personal o que tengan carácter de pena según las leyes vigentes.

Art. 96. En caso de comisión de algún delito y si no hubiere en los centros de trabajo [de] autoridad pública establecida, los encargados o directores intervendrán limitándose a asegurar a la persona responsoria, a proporcionar a la víctima los auxilios que la urgencia del caso exigiere y a recoger los datos más indispensables para la comprobación de los hechos, dando enseguida y por la vía más rápida a la autoridad más cercana.

Art. 97. Las dudas que pudieren ocurrir respecto a la inteligencia de las disposiciones de esta ley o de su ejecución, serán resueltas por conducto del departamento de trabajo.

Art. 98. El servicio militar, sus asimilados y el de policía, no se regirán por esta ley sino por la ley especial y reglamentos que lo hubieren organizado o que en lo sucesivo los organicen.

Art. 99. Las infracciones de esta ley que tengan señaladas en el cuerpo de ella una pena determinada, se castigarán con esa pena. Las infracciones de los artículos 19, en sus fracciones I, II y IV, 29, 36, 42, 62, 87 y 89 a 96, cuando se constituya delito o falta penada por otra ley, se castigarán con multas de veinte a cien pesos, o el arresto correspondiente.

En todo caso de infracción, el responsable queda sujeto a la indemnización del perjuicio que causare.

Art. 100. Las penas mencionadas en el artículo anterior serán impuestas por las autoridades políticas, locales en cuya jurisdicción se cometiere la infracción, sin necesidad de acusación previa y sin más requisitos que la comprobación suficiente de la infracción.

Se concede acción popular para denunciar las infracciones mencionadas.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Art. 1o. Se concede un plazo de tres meses contados desde el día en que comience a regir esta ley, para que se formen y fijen los reglamentos de taller en todos los establecimientos en que, debiendo haberlos según sus disposiciones, no los hubiere.

Los reglamentos de taller actualmente existentes seguirán rigiendo en cuanto no se opongan a esta ley.

Art. 2o. Esta ley comenzará a regir el día primero de Julio del presente año en todos los lugares que en esa fecha estuvieren sujetos a la autoridad del gobierno constitucionalista. En los lugares que no lo estuvieren, comenzará a regir diez días después de aquel en que los jefes militares que los hubieren recuperado hicieren la debida promulgación.

Art. 3o. Quedan derogadas desde que comience a regir esta ley, todas las leyes, reglamentos y demás disposiciones que estén en oposición con ella.

### PROYECTO DE LEY SOBRE ACCIDENTES DE TRABAJO<sup>63</sup>

Alfredo J. Machuca, gobernador y comandante militar del Estado libre y soberano del Estado de Hidalgo, a sus habitantes sabed:

Que es uso de las facultades extraordinarias de que se halla investido por el Ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, ha tenido a bien expedir el siguiente

#### DECRETO

Art. I. Para los efectos de esta ley, se entiende por accidente, toda lesión corporal que sufra un individuo, en ocasión o por consecuencia directa en el desempeño de cualquier trabajo, con remuneración o sin ella, en virtud de contrato escrito o verbal.

Art. II. Serán responsables de los accidentes que ocurran a los individuos que por cualquier concepto estén bajo sus órdenes, con motivo y en el desempeño del trabajo, salvo el caso de que el accidente sea debido por causa de fuerza mayor y extraño absolutamente al trabajo que se ejecute: las compañías mineras y de cualquier género, propietarios de fábricas, talleres, fincas agrícolas, molinos, plantas de luz y fuerza, a contratistas de obras de construcción y reparación, redes telegráficas y telefónicas, transporte, carga y descarga y particulares en cuanto se refiere a dependientes y domésticos.

Art. III. Las víctimas tendrán derecho a reclamar indemnización cuando el accidente produzca incapacidad para trabajar. En la forma y cuantía siguientes:

Si el accidente produce incapacidad temporal para trabajar, el responsable indemnizará a la víctima con un cincuenta por ciento de la cantidad que disfrute como sueldo o jornal, hasta que su estado le permita volver al trabajo.

Si el accidente produce incapacidad perpetua, se indemnizará a la víctima con el sueldo o jornal que disfrute equivalente a un año, sin perjuicio de quedar obligado a proporcionar a la víctima trabajo compatible con su estado.

---

<sup>63</sup> Parece que el siguiente Proyecto fue elaborado por Lizardi, pero nunca fue aprobado, quedándose, en consecuencia, simplemente como Proyecto. *N. del E.*

En todo caso, el responsable del accidente queda obligado a ministrar a la víctima asistencia médica y medicinas.

Art. IV. Si la muerte sobreviene a consecuencia del accidente, el responsable de éste queda obligado a erogar todos los gastos del sepelio en relación con la posición social de la víctima y a indemnizar a sus deudos en la forma y cuantía siguientes:

Con un cincuenta por ciento por el término de tres años del sueldo o jornal que disfrutaba la víctima a la viuda con hijos u otros descendientes de aquella a su cuidado. En caso de que ésta contraiga nueva unión, sea legítima o ilegítima, la indemnización se abonará a los descendientes.

Con un cincuenta por ciento y por el término de tres años del sueldo o jornal de la víctima a los descendientes menores de veintiún años.

Con un veinticinco por ciento y por el término de dos años a la viuda sin hijos mientras no contraiga nueva unión, en los términos de que habla la fracción I.

Con un cincuenta por ciento y por el término de tres años, a la viuda sin hijos si ésta es sexagenaria.

Con un veinticinco por ciento y por el término de seis meses a los parientes en primer grado, siempre que estos subsistan del trabajo de la víctima y sean sexagenarios.

Las indemnizaciones se aumentarán en un veinticinco por ciento más de las señaladas y se duplicará el tiempo, siempre que el responsable no hubiese tomado las precauciones necesarias para prevenir al trabajador de accidentes.

Art. V. Las compañías mineras, propietarios de fábricas, talleres &. de que habla el artículo II de la presente ley, podrán substraerse de la responsabilidad en que incurran por accidentes del trabajo asegurando contra accidentes a los individuos de su dependencia en alguna de las compañías de reconocida solvencia que se dedican a esta clase de operaciones.

Art. VI. El seguro o garantía del trabajador deberá hacerse a satisfacción de la primera autoridad del distrito donde se ejecute el trabajo.

Art. VII. Cuando el accidente se produzca por causa de ebriedad o juego entre compañeros de trabajo, la víctima no tiene derecho a reclamar indemnización alguna.

Art. VIII. Los preceptos de esta ley obligan al Estado en todos sus casos.

Art. IX. Serán competentes para conocer de los accidentes del trabajo las autoridades judiciales sujetándose a los preceptos establecidos para los juicios sumarios y recursos que determina el Código de Procedimientos Civiles.

Art. X. En las demandas por indemnización se tendrá a la víctima como pobre y en consecuencia hará uso de la estampilla que señala la Ley del Timbre.

Art. XI. La acción para reclamar indemnización prescribe a los cinco años.

Art. XII. Intentada la demanda por accidentes del trabajo, sin hacer gestiones posteriores, la acción prescribe a los diez años.

Art. XIII. No son renunciables los beneficios de esta ley y todo pacto en contrario, será nulo y de ningún valor.

Art. XIV. El Estado nombrará para el Distrito de Pachuca, un abogado que gratuitamente hará ante los tribunales competentes todas las gestiones necesarias para obtener la indemnización para las víctimas del trabajo. En los demás distritos del Estado desempeñará estas funciones el presidente municipal del lugar donde acontezca el accidente.

Art. XV. El responsable del accidente queda obligado, bajo multa de 10 a 1,000 pesos, a dar parte a la autoridad más inmediata luego que ocurra un accidente levantándose un acta en la que se hará constar: la hora en que acaeció aquel, nombres de la víctima, responsable, testigos, esposa, ascendientes y descendientes, médico que hizo la primera curación y del que se encargue de ella, asentándose además sus respectivos domicilios y causa del accidente.

Art. XVI. En caso de demanda, queda obligado el encargado de la curación de la víctima del trabajo a informar semanariamente al juez de los autos de su estado y a extender el final [la] certificación de la causa directa que produjo la incapacidad temporal, perpetua o fallecimiento.

Art. XVII. El abogado nombrado por el Estado para patrocinar a las víctimas del trabajo queda obligado a abocarse el conocimiento de aquellas para reclamar la indemnización correspondiente.

Art. XVIII. Las víctimas del trabajo podrán recurrir en queja al Ejecutivo del Estado cuando el juez de los autos o defensor no obren con actividad y justificación.

Art. XIX. Los propietarios o contratistas de que habla el artículo II de esta ley están obligados a emplear las medidas de precaución que la ciencia y la prudencia aconsejan para prevenir accidentes, imponiéndose una multa de diez a cien pesos al que no cumpla con este precepto, sin perjuicio de suspenderse la obra.

Art. XX. Se declara falta de precaución: el empleo de maquinaria y herramientas en mal estado, para la ejecución del trabajo y utilizar personal incompetente en obras, cualesquiera que estas sean.

Art. XXI. En las minas, fábricas, talleres, fincas agrícolas y donde quiera que se ejecuten obras de construcción, se fijará en el lugar más visible una copia exacta de la presente ley.

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

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo del Estado, en Pachuca a los... de mil novecientos quince.

## CARTA AL CIUDADANO VENUSTIANO CARRANZA, PRIMER JEFE DEL EJÉRCITO CONSTITUCIONALISTA.

Ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Encargado del Poder Ejecutivo de la República.

Señor:

Tengo el honor de someter a la alta consideración de usted un proyecto de Ley sobre contrato de Trabajo, el cual ha sido elaborado bajo mi dirección e intervención personal por el Departamento Consultivo de la Secretaría de mi cargo. A la formación de este proyecto me decidió la necesidad que hay de una ley general que regule para toda la república las relaciones jurídicas y sociales que nacen de los contratos de prestación de trabajo, atentas dos circunstancias: la de que por el decreto de 17 de octubre de 1913, el Departamento de Trabajo fue anexado a la Secretaría de Gobernación; y la de que en el artículo 2o. del decreto de 12 de diciembre último, se mencionó como parte importante del programa que se proponía realizar la Primera Jefatura, la expedición de leyes para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de todas las clases proletarias. Clases cuyo concurso ha sido ampliamente utilizado por la Revolución.

He creído que esta promesa hecha a la nación en momentos solemnes meritaba el empleo de toda clase de esfuerzos para dejarla cumplida y he hecho cuanto ha estado de mi parte para lograr lo que toca a la Secretaría de mi cargo.

Para formar este proyecto se han tenido a la vista disposiciones análogas existentes en países cultos, como Holanda, Bélgica, Francia, Alemania, España, Italia y algunos estados de la Unión Americana; las opiniones de institutos y otras corporaciones dedicadas al estudio de la materia; los proyectos de reputados estadistas, así como también las disposiciones existentes de la legislación patria y las opiniones de algunos empresarios y obreros que por su conocimiento práctico del asunto están en condiciones de ministrar datos de positiva utilidad y sugerir apreciaciones y puntos de vista que de seguro, escaparían a quienes aún bien documentados en cuanto al aspecto teórico del asunto, no lo estuvieran respecto del puramente práctico.

Dadas la claridad y sencillez con que en la redacción del proyecto se ha procurado consignar cada uno de los conceptos comprendidos en sus diversos artículos no será necesario entrar en una exposición detallada de cada uno de los motivos que sirven de fundamento a sus disposiciones. Pero como en el mismo proyecto se aceptan y consultan instituciones y medidas que serán en nuestro país una verdadera novedad, me parece conveniente exponer aquí las razones que han decidido el ánimo a adaptarlas y a procurar su implantación entre nosotros.

La conveniencia, y aún urgencia de expedir una ley reglamentaria del contrato de trabajo, es indiscutible. La legislación civil vigente en los estados de la república y en el Distrito Federal y territorios comprende diversas dispo-

siciones que tienen relación con este contrato; pero no tiene el carácter de generalidad que debe revestir, dando la reforma hecha últimamente al inciso X del artículo 72 de la Constitución según cuyo tenor la materia de trabajo ha sido incluida entre las que corresponden a la jurisdicción legislativa de la federación. Generalidad que hará imposibles las antinomias a que el carácter local de la legislación vigente podría sujetar en los diversos estados de la república, las relaciones jurídicas nacidas de los contratos de trabajo.

Por otra parte, la legislación vigente sobre este asunto es notoriamente deficiente, tanto por anticuada cuanto porque está inspirada en un criterio ultra individualista, tal como ha dominado en el mundo entero hasta mediados de la última centuria. Las relaciones entre el capital y el trabajo han venido tomando desde entonces un carácter de hostilidad que antes no tuvieron y que se ha exacerbado a medida que el desarrollo del régimen capitalista cuyas manifestaciones más claras han sido el maquinismo y la concentración de la industria en grandes fábricas, ha hecho más frecuentes las ocasiones de conflicto entre esos dos factores de la producción cuyo concurso armonioso constituye hoy un ideal muy lejano.

De aquí que se haya comprendido tanto en Europa como en América la necesidad de una legislación especial encaminada a sentar sobre bases de justicia y de equidad estas relaciones, a sustituir el criterio ultra individualista que antes predominó, por otro menos estrecho dada la importancia social del asunto la que justifica su consideración desde el punto de vista del derecho público; y a crear instituciones nuevas de tipo puramente moderno, tales como las exigen las circunstancias especiales de la época. México ha sentido esa necesidad desde hace tiempo y el no haberlas satisfecho antes, ha producido consecuencias graves y creado [así] conflictos dolorosos en que se han emprendido esfuerzos importantes que de otro modo hubieran sido mucho mejor utilizados para bien de todos.

Conocida la necesidad de la nueva ley, se sintió la de hacer en ella una distribución de las materias que debería comprender clasificándolas en un orden lógicamente metódico. De aquí la división de la ley en tantas secciones o capítulos diversos, como grupos de preceptos similares se creó conveniente formar. Siete son los capítulos en que se divide la ley, en el orden siguiente:

Disposiciones generales.

Derechos y obligaciones de los patrones y de los obreros.

Jornada máxima y salario mínimo.

Reglamento del taller

Terminación del contrato.

Contrato colectivo de trabajo.

Disposiciones complementarias.

I.

Contiene el primero de estos capítulos las disposiciones que encierran las reglas generales a que han de someterse todos los contratos de trabajo, la de-

finición de esos contratos, sus condiciones especiales, su forma, la capacidad legal para celebrarlos, las cláusulas que quedan prohibidas, las reglas sobre prescripción de las acciones que de ellos nacen, etcétera.

Se comprenden entre los contratos de trabajo, y caen dentro de las reglas especiales de estos todos los convenios que importan la prestación de un trabajo económico mediante una retribución en relación con ese trabajo prestado. La característica principal de estos convenios está en la prestación de trabajo por de manera que no pueden considerarse como contratos de trabajo aquellos en que no pacta que el que preste el trabajo ministre también la materia prima sino en el caso de que el contrato tenga por objeto principal el trabajo, siendo la ministración de la materia prima un accesorio del trabajo. En caso contrario, es indudable que no hay contrato de trabajo sino venta.

La innovación principal que se introduce en este capítulo es el apartamiento de las

reglas del derecho común, en cuanto a capacidad legal de los contratantes. En efecto, según el derecho común las mujeres casadas aun siendo mayores de edad y los menores de edad en general, son incapaces para contratar, obligarse y litigar sin consentimiento o autorización del marido, ascendiente o tutor o la judicial en su caso. Aún los emancipados necesitan consentimiento especial para obligar sus inmuebles o litigar. No era posible mantener la observancia de estas reglas, porque no lo consiente las exigencias de la vida que reclaman, en muy frecuentes ocasiones el concurso de la esposa o del menor para llenar con el producto de su trabajo el exiguo presupuesto del hogar obrero. Para atender a esta necesidad fue necesario libertar a las esposas y los menores que ya tuvieron dieciocho años cumplidos de las trabas que según el derecho común encuentran en su condición legal, para mantenerse o contribuir para los gastos de su vida. Así pues, se declara que las mujeres casadas mayores de dieciocho años, las viudas y las separadas de hecho se cual fuere su edad y en general todos los menores que hayan cumplido los 18 años, son capaces para celebrar contratos de trabajo, percibir la retribución y litigar en lo relativo a esos contratos, sin necesidad de permiso o autorización de nadie.

No puede aceptarse la misma regla para los menores, solteros o casados que habiendo cumplido los doce años, no hubieren alcanzado los dieciocho. El imperfecto desarrollo de sus facultades físicas e intelectuales dentro de estos límites de edad impidió que se les concediera la amplia libertad de que los otros gozarán. En cuanto a los niños menores de doce años de buen grado se les hubiera prohibido todo trabajo de carácter económico pero ante las rudas y durísimas necesidades prácticas de nuestro actual medio social se tenía que tal prohibición, lejos de favorecer a esos niños, los echaba en brazos del hambre que tan de cerca les acecha. Para resolver este conflicto entre el adecuado desarrollo de la niñez y la excesiva pobreza de nuestras clases trabajadoras, se adoptaron medidas prudentes para que aquellas no fueran víctimas de explotaciones inhumanas.

Es de creer que estas medidas no suscitaron grandes objeciones ni aún por parte de quienes se obstinan en mantener nuestras viejas tradiciones jurídicas, principalmente las que se relacionen con el poder marital. En efecto, el transcurso de los tiempos, el cambio de las costumbres y las necesidades de la vida conservando a las esposas sus deberes de finalidad de respeto y de asistencia; han relajado el antiguo deber de obediencia en muchos casos; y ya que es frecuente que las mujeres casadas presten servicios de carácter económico aún sin licencia marital, es preferible regularizar esta situación a dejarla como está hoy fuera de la ley.

En cuanto a los menores de edad pero mayores de diez y ocho años considerados en general, la circunstancia de su laboriosidad y la de que pueden ser emancipados, conforme al derecho común, decidió a concederles esta especie de emancipación legal, más amplia que la común para los efectos del contrato de trabajo.

## II.

En el capítulo segundo se consignan los derechos y obligaciones que resultan a los patrones y a los obreros en razón de la celebración de un contrato de trabajo libremente estipulado. Sólo merecen mención especial dos de sus disposiciones.

La primera de estas obliga a los patrones o empresarios a no establecer, por razón de nacionalidad, diferencias entre los obreros en cuanto a salario, condiciones de vida o tratamiento y consideración. Son tantas las quejas que los obreros nacionales han presentado contra sus patrones por las preferencias de que disfrutaban los obreros extranjeros por la sola consideración de su nacionalidad y hay a las veces tal fondo de verdad en algunas de estas quejas, que se creyó necesaria la intervención de la ley para remediar el mal que las motiva y el daño que ese mal causa. Si las leyes del país equiparan a naciones y extranjeros dando a estos los mismos derechos civiles que a aquellos, no hay razón para esas preferencias por la sola consideración de la nacionalidad. No es un sentimiento de hostilidad al extranjero el que inspira la medida sino uno de estricta justicia el que sirva de fundamento. A trabajos iguales, a aptitudes iguales, a esfuerzos iguales, deben corresponder retribuciones y consideraciones también iguales.

La segunda de las medidas mencionadas impone al obrero el deber de prestar servicios extraordinarios por tiempo mayor que el convenido o el legal y mediante la retribución correspondiente en los casos de peligro inminente o accidente grave de la empresa. No se trata de servicios extraordinarios por razón de conveniencia financiera o comercial del patrón, pues este servicio debe ser voluntario: se trata de situaciones anormales, tan graves que no solamente pongan en inminente peligro los intereses propios del patrono sino que amenacen al obrero como con una suspensión de salarios por suspensión justificada de la empresa. Hay en estas situaciones que por fortuna son ex-



ccionales o poco frecuentes, una especie de solidaridad de intereses entre patrono y obrero. Esto justifica la medida consultada que aparte de lo dicho, tiene también una laudable tendencia educativa y un fondo de moral social recomendable.

Cierra este capítulo un precepto que obliga al obrero a guardar escrupulosamente los secretos de fabricación del patrono, precepto que descansa en los dictados de la moral, en los reclamos de la conveniencia pública y particular y que aparte de las sanciones penales que procedan, tiene las civiles de indemnizar los daños causados.

### III.

Forman el capítulo tercero las disposiciones que miran a la jornada máxima de trabajo y al salario mínimo del obrero, así como a diversas reglas para contar y estimar aquella y para pagar éste.

Mucho se ha discutido y mucho se ha propalado sobre la jornada máxima de trabajo, y hasta se ha puesto en duda si el legislador tiene la facultad de fijarla por medio de una ley. Sin entrar en esa discusión, se manifestará el criterio bajo cuya inspiración se redactarán las disposiciones relativas.

¿Qué es teóricamente considerada la jornada máxima de trabajo? No es otra cosa que el límite exigido por las leyes fatales de la vida al esfuerzo humano aplicado al trabajo. La resistencia orgánica al influjo del esfuerzo no es indefinida, sino que tiene [un] punto más allá del cual el esfuerzo desgasta gravemente los resortes de la vida produciendo el agotamiento. Y si esto es verdad y nadie duda que lo sea, es natural sentirse inclinado a no permitir que se exija al ser humano un esfuerzo mayor que el que humanamente puede resistir sin poner en peligro la conservación de su existencia. El Estado tiene un interés, más aún, tiene un deber que cumplir evitando el sacrificio de seres humanos que por su situación desvalida se matan trabajando para poder vivir. Y no es sólo el interés de los trabajadores actuales el que funda la intervención del Estado, es también el interés de las generaciones futuras, el de la conservación de la población del país, el de la raza.

Los trabajadores agotados fisiológicamente por el esfuerzo engendran hijos débiles y la raza degenera inevitablemente. Así pues, por la conservación del trabajador y por la conservación de la raza pasa los límites de la normalidad y traiga consigo como consecuencia inevitable el agotamiento.

Planteada así la cuestión queda resuelta por sí sola. Ya no se podrá dudar de la facultad legítima del Estado para limitar la jornada de trabajo. Pero ¿cuál es el límite que debe asignársele? Ciertamente que el máximo de resistencia es variable en cada individuo según su constitución orgánica, su régimen de vida y las susceptibilidades de que esté dotado para la influencia del medio ambiente.

Pero como no es posible dictar una regla para cada individuo, se impone aceptar una sola disposición aplicable a todos, porque haya en ellos algo de

inevitablemente arbitrario. Se aceptó la regla de las ocho horas efectivas, tanto porque ellas satisfacen las aspiraciones y solicitudes de las clases obreras, cuanto porque ya ha sido admitida en otros países en que su experimentación no ha traído grandes perturbaciones a la producción y porque en nuestro país, en que el régimen casi general de alimentación de las clases obreras es tan deficiente, se creyó que sería la más conveniente. Ocho horas de trabajo efectivo divididas cuando menos en dos períodos para dar tiempo suficiente a las comidas, parecieron una buena base general para un régimen común de trabajo en nuestro país.

Aceptada la jornada de ocho horas, se consignaron reglas para contarla. Se estableció con el carácter de forzosa un día de descanso hebdomadario y algunos otros extraordinarios que no es necesario fundar porque se justifican con el sólo hecho de su enunciación reduciendo esa misma jornada a solo seis horas para los menores de edad, entre los doce y dieciocho años. [Esto] en atención de que su resistencia para soportar el trabajo es menor que la de los adultos, y a que no debe fatigárseles demasiado en el período crítico de su desarrollo orgánico.

Si el problema de la jornada máxima ha dividido tanto las opiniones y suscitado tantas desavenencias, del salario mínimo, aún más grave, ha dado ocasión ya no sólo a desacuerdos, sino a resistencias obstinadas y aún a verdaderos conflictos. Era, sin embargo, necesario enfrentarse con él, y a afrontarlo resueltamente para buscarle una solución satisfactoria.

Por salario mínimo debe entenderse el que basta para satisfacer la necesidad de vivir ¡pero no de vivir materialmente nada más sino de vivir como la vida, según las condiciones personales de cada ser humanos, merece ser vivida! La ley define este salario diciendo que es el que basta para satisfacer las necesidades materiales del obrero y las demás indispensables para llenar las exigencias de una vida decorosa. Un ilustrado juez australiano, Higgins [quien es] citado por Brandeis en su interesante defensa de las leyes sobre salario mínimo del Estado de Oregón presentada a la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, dice con perfecta claridad que debe entenderse por salario mínimo el que satisfaga las necesidades normales del trabajador, tratándolo como ser humano en una comunidad civilizada. Esto es bastante para percibir con claridad cuál es el concepto que entraña la fórmula usual de “salario mínimo” y es suficiente para comprender la necesidad de incluir ese concepto bajo la forma de precepto obligatorio en una ley que regule el contrato de trabajo.

Si es necesario intervenir por medio de la ley para evitar con la jornada máxima, el agotamiento del obrero y la degeneración de la raza es necesario intervenir también para evitar ese mismo agotamiento y esa misma degeneración con la institución del salario mínimo indispensable para proporcionar la restauración de las energías consumidas en el esfuerzo emprendido. Un salario que no basta a proveer esa restauración es sencillamente inhumano,

antisocial, homicida. El Estado, cuya más alta función es la de conservación de la vida de la especie humana, no debe tolerarla, no consentirla. Muchas son las objeciones de todo orden que contra esta conclusión se han acumulado pero ninguna es bastante poderosa a destruir su fuerza de convicción, dada la larga experiencia de dolor y desperdicio de vida recogida en el transcurso de los siglos.

Sólo una de esas objeciones podría hacer vacilar el ánimo si la experiencia reciente no hubiera demostrado su inexactitud. En efecto, se ha dicho que el salario mínimo, fijado por medio de disposiciones legales, habría de convertirse en un salario máximo pues los empresarios o patronos, obligados a no bajar del mínimo límite legal, lo convertirían en tipo común de todos los salarios, compensando así con las ventajas que les proporcionaría el obrero laborioso y apto, las desventajas que podrían traerle los obreros perezosos o ineptos. Así los mejores obreros serían sacrificados a los obreros peores, quitándoles el estímulo de la esperanza de aumento de jornal en relación con sus aptitudes mejores.

Ante la fuerza lógica de esta objeción no habría más remedio que rendir el ánimo si la experiencia misma no se hubiera encargado de poner de manifiesto su inanidad. Brandeis hace notar el hecho comprobado de que en los países en que el régimen de salario mínimo ha sido aplicado a varias industrias o a varias clases de obreros, no se ha producido el efecto previsto por los sostenedores de la objeción. Cita casos concretos ocurridos en Inglaterra, en Australia, en Nueva Zelanda, en el Estado de Massachussets, en el Oregón, etc. y demuestra que en esos lugares el salario mínimo ha sido el plano sobre el cual se ha levantado el obrero laborioso, competente y apto el cual ha obtenido siempre salarios superiores al mínimo y ha dejado rezagado en ese plano y reducido a él al obrero perezoso o inepto. Este resultado comprobado de la experiencia hecha derriba la objeción propuesta y mantiene en pie el principio a que fue puesta.

Por último debe tenerse en cuenta que el salario llamado comúnmente caro resulta a la postre salario barato, tanto porque el obrero bien pagado dé mayores rendimientos en su trabajo que el mal pagado, puesto que pone al servicio de la empresa un caudal mayor de energías derivadas de su salud y buena alimentación. Es también más útil a la nación y a la humanidad toda puesto que deja una prole sana y vigorosa que contribuye al mejoramiento de la especie y a la formación de obreros más aptos para la producción en el porvenir.

Demostrada la necesidad actual del salario mínimo y la de la intervención legislativa para establecerlo, hubo que escoger el medio más a propósito para realizarlo. Los diferentes sistemas propuestos hasta ahora son los siguientes:

- 1o. Sistema de mantenimiento de la capacidad productiva, desde el punto de vista industrial.
- 2o. Sistema del equivalente de la energía gastada.

3o. Sistema del principio del justo precio, que fue apuntado en nuestra constitución y que exige igualdad de ganancia para ambas partes, y un modo análogo de formular los salarios y los precios.

4o. Sistema que hace derivar el salario de la dignidad personal del obrero y de su derecho a una existencia decorosa.

El proyecto no adopta de una manera especial ninguno de esos sistemas, sino que tuvo en consideración en derecho a la vida y a la dignidad humana en que están incluidos todos los sistemas para redactar la primera parte del artículo 33. Creyendo con J.A. Ryan que el salario mínimo debe satisfacer las necesidades de vida de una familia media, aún para el obrero que no haya contraído matrimonio ya porque los derechos deben reconocerse en las condiciones normales de la vida humana y éstas presumen que el obrero será jefe de una familia, ya porque de lo contrario, se consagraría una especie de prima o celibato, de lamentables resultados sociales.

Establecido este criterio, se rechazó la idea de fijar en cantidad determinada el salario mínimo para todo el país por su notoria falta de equidad, dadas las distintas condiciones de la producción en las diferentes regiones del país, la gran diferencia de los procedimientos adoptados y el diverso costo medio en la vida en cada de esas regiones. Consultándose la creación de un organismo especial que, funcionando en las diversas regiones del país y tomando en cuenta las condiciones especiales de cada una de ellas en lo relativo a la situación de las industrias y el costo medio de la vida, señale periódicamente cual debe ser la cuantía mínima del salario para cada región. Para no poner entorpecimientos a la acción del gobierno revolucionario, no se ha designado con nombre especial ese organismo ni se ha indicado detalles de un modo de funcionamiento, limitándose el proyecto a indicar la necesidad de su creación y la naturaleza y carácter de su principal función.

Aceptado el principio del salario mínimo y establecido su modo de fijación, fue forzoso incluir en el proyecto reglas encaminadas a evitar que se desvirtuara ese principio, apelando a medios indirectos para lograrlo. De aquí los preceptos que ordenan hacer el pago en moneda legal, salvo el caso de trabajo agrícola en que se permite hacerlo parcialmente en especie. Se prohíbe pagar en lugares en que haya peligro u ocasión incitante de despilfarros que impiden las deducciones, descuentos o retenciones indebidas, y aún los embargos, permitiendo solamente estos dentro de los límites que no hagan imposible la vida del obrero y de su familia.

#### IV.

Para el capítulo cuarto se reservaron las disposiciones que hacen relación con el reglamento del taller o industria, reglamento que ha llegado a ser de importancia considerable, porque sus prescripciones sirven en muchas ocasiones para suplir las deficiencias de las estipulaciones de los contratos de trabajo, para complementarlas o para enseñar sus modos de ejecución. Las disposiciones relativas a esos reglamentos van encaminadas a que en ellos se

observen las condiciones de publicidad, duración y amplitud suficientes, para reducir a un mínimo la arbitrariedad que con frecuencia los ha caracterizado. No necesita decirse que las prescripciones de los tales reglamentos no deberán ser opuestas a las de esta ley o a las estipulaciones consignadas en los contratos, y que si incurrieren en tal vicio, no serán obligatorias. Ni es preciso tampoco detenerse a fundar la conveniencia de la regla que impone la audiencia previa de los obreros para las modificaciones de esas prescripciones, puesto que siendo ellos (los obreros) los que han de sufrir sus efectos inmediatos, es de justicia conocer sus observaciones, para evitar en lo posible las molestias innecesarias que podrían ocasionarles. Exagerada se creyó la pretensión de que los obreros tengan voz y voto en la confección de esos reglamentos. Pero ya que no es razonable darles el voto, toda vez que el patrono tiene la responsabilidad en la dirección de los trabajos, no se juzgó conveniente excluirlos por completo y se los reconoció el derecho de hacer conocer su opinión.

La lectura de las disposiciones de este capítulo en relación con la que contiene el artículo 37 enseña que en el proyecto se ha aceptado el principio de la supresión del sistema de multas empleadas como medidas de corrección disciplinarias. Las multas pueden servir y de hecho han servido en distintas ocasiones, como medios de reducir los salarios o jornales, en perjuicio no solamente de los obreros, sino también de sus familiares y allegados que sufren sus inmediatas y directas consecuencias. Además, son vistas por los obreros con tanta repugnancia y contribuyen tanto a mantener encendido en ellos el sentimiento de hostilidad contra los patronos, que es mejor suprimirlas que conservarlas, puesto que resultan mayores sus inconvenientes que sus ventajas. No quiere esto decir que no quedarán a los patronos medios de corregir disciplinariamente las faltas de los obreros, puesto que pueden emplear para ese fin las admoniciones, las reprensiones, las conminaciones, las privaciones de participación de prima o recompensas a la buena conducta, en los descansos extraordinarios, en las fiestas o asuetos especiales que establezcan, o los otros medios que les sugiera su habilidad excitada por el propio interés que tiende a estimular el buen comportamiento de los obreros.

#### V.

Va consagrado el capítulo quinto a establecer las causas especiales por las cuales termina el contrato del trabajo, causas que se enumeran en el primero de los artículos de este capítulo, y que se reglamentan, cuando es necesario, en los siguientes. Las causas de terminación del contrato y las disposiciones que en los casos necesarios las explican tienen la claridad y sencillez necesarias para no hacer precisa una exposición de sus fundamentos. Sólo es conveniente detenerse en fundar una innovación que ahora se introduce, y que tiene en realidad una positiva importancia.

En el capítulo primero se dispuso que los contratos de trabajo pueden ser celebrados por obra determinada o por tiempo fijo, que podía estipularse libremente el término en los de plazo fijo con tal de que no excediera de tres

años y que si no se estipulaba expresamente duraría un año. Por manera que quedaran suprimidos los contratos de duración indefinida. Consecuencia de estas disposiciones es la de que los contratos por tiempo fijo deben mantenerse y cumplirse por todo este tiempo, ya sea este convencional o legal. Por consiguiente, ninguna de las partes contratantes puede poner término al contrato por su voluntad sola, a no ser que medie un motivo grave y justificado en que pueda fundar su determinación. Así pues, se introduce un cambio radical en la situación actual. Hoy puede durar un contrato indefinidamente y puede terminarse por voluntad de una de las partes con sólo el requisito del aviso previo a la otra y de una indemnización consistente en el pago de sueldo o salario por cierto término si es el patrono el que pone término al contrato. En lo sucesivo ya no sucederá lo mismo.

Este cambio de situación hizo necesario fijar con precisión cuáles serán motivos justificados para que el patrono despida al trabajador, y cuáles lo serán para que el trabajador se retire del servicio del patrono. Se estudiaron y seleccionaron cuidadosamente esos casos, y se fijaron limitativamente, procurando que la redacción de los preceptos relativos fuera suficientemente clara para evitar en cuanto sea posible, las dudas sobre su alcance, o las interpretaciones torcidas o cavilosas. Se sentó luego la regla de que toda infracción del contrato en cuanto a su duración y fuera de los casos enumerados se sujete al infractor al pago de la indemnización correspondiente por los perjuicios causados. Se dispuso que conocido uno de esos motivos y no utilizado en su tiempo determinado, se entendería renunciado el derecho de utilizarlo después. Lo cual impide que la ocurrencia de un motivo se convierta en una amenaza constante ya para el patrono o ya para el obrero.

Cierra este capítulo un proyecto que obliga a liquidar y pagar desde luego a todo obrero que por cualquier motivo dejare el trabajo, a fin de evitar el abuso, algunas veces cometido, de retardarle el pago por vía de pena en los casos en que él se retire, o por vía de agravación en aquellos en que se despide.

## VI.

Las disposiciones con que se ha formado el capítulo sexto son de la más grande importancia y honda trascendencia, pues son referentes a las convenciones de carácter colectivo que se relacionan con los contratos individuales de trabajo. El contrato colectivo de trabajo es una novedad en nuestra legislación y ha sido objeto de un estudio serio tanto en lo que respecta al acentuado movimiento que en favor de él realizan los obreros de la república, cuanto en lo referente a la expresión legal que ha tenido en otros pueblos, consultándose de una manera especial el proyecto que sobre la materia presentó a la Cámara de Diputados en Francia en mil novecientos seis M. Gastón Duomergue, el proyecto de ley Sueco de 1910 y el proyecto presentado el mismo año por M. Viviani, ministro del trabajo en Francia.

Los contratos colectivos no son propiamente hablando contratos de trabajo porque no se consientan principal y directamente para la presentación

de un trabajo, sino que tienen por objeto y fin el de terminar por convenio previo entre las partes que los consientan algunas de las condiciones a que habrán de quedar sujetos los contratos individuales sobre prestación de trabajo. Es bien sabido que los obreros en su relación con los patronos no encuentran más elemento de fuerza que el que puedan derivar de su unión estrecha de su sindicalización, pues solamente cuando están estrechamente agrupados se hayan en condiciones de prestar una resistencia eficaz a las exigencias, algunas veces duras y opresoras, que trae consigo el régimen capitalista. La ley industrial que consiste en obtener la mayor suma posible de trabajo útil por el precio más bajo tiene siempre aplicaciones inhumanas. Es de justicia y utilidad evitar los frotamientos conflictos que engendran creando instituciones que faciliten este propósito. La agrupación de los obreros permite a estos disponer de una fuerza de resistencia grande para oponerse a las aplicaciones dolorosas de esa ley. El contrato colectivo viene a ser como el medio legal en el cual puede cristalizar esa fuerza de resistencia, previniendo los conflictos, convirtiendo las huelgas en actos de violencia, en manifestaciones pacíficas y facilitando la conciliación y el arbitraje. He aquí porque se aceptó la institución en el proyecto, y porque se cuidó de definir con claridad lo que deberá entenderse por contrato colectivo.

Como se ve por la definición aceptada, solamente una agrupación obrera legalmente constituida, podrá celebrar válidamente un contrato colectivo, ya sea con un solo patrono o ya con una agrupación de patronos. Era pues preciso definir qué condiciones deberían llenar las agrupaciones obreras y en su caso las patronales, para que pudieran considerarse capacitadas para celebrar contratos colectivos. Como la legislación común es deficiente en esta materia de corporaciones y como no se ha expedido aún la ley prometida en la última sección del artículo 27 de la Constitución, fue necesario suplir esas deficiencias estableciendo preceptos nuevos y seleccionando, entre todos los que pudo sugerir la meditación, los que se consideraron más adecuados.

Desde luego se exigió que la corporación no fuera integrada por menos de cinco individuos. No hay entre nosotros ninguna ley que fije, como regla general, el número de individuos que pueden formar una corporación. Según el conocido aforismo del derecho romano, *tres fadente collegium*. Según nuestro Código de Comercio las sociedades anónimas no pueden ser constituidas por menos de dos individuos pero se exigen siete para las que han de explotar instituciones de crédito, de acuerdo con la ley respectiva. Según el nuevo Código civil del Imperio Alemán que comenzó a regir en 1909, se necesitan siete individuos para constituir una corporación. En vista de estas discordancias de las legislaciones, se optó por el número cinco que es un término medio entre el de tres del aforismo romano y el de siete que exige la ley de instituciones de crédito. Este número es bastante bajo para no impedir la formación de las corporaciones y suficiente para dar a éstas alguna respetabilidad.

El requisito de hacer constar por escrito la constitución de la corporación y de registrar el documento, asegura la estabilidad del cuerpo facilitando la prueba de su constitución y produce la publicidad de su existencia. El de las reglas a que ha de someterse la designación de los representantes de la corporación es indispensable para dar a estas, personalidad cierta como tales representantes. El de la fijación del fin que se proponga obtener la corporación es también de rigor, dado que según el común sentir de los tratadistas, las corporaciones que aspiren a tener una personalidad jurídica y sea una capacidad legal para adquirir, obligarse y litigar, deben organizarse con fines de utilidad pública o general, aun cuando un fin de utilidad pública unan otro de utilidad privada. Dado que este principio doctrinal no es desconocido por completo en la legislación nacional pues lo incluye en su artículo 38, inc. II, del Código Civil del Distrito Federal y lo registran en sus disposiciones correlativas los Códigos Civiles de los Estados. Esta consideración explica la exigencia mencionada, pues para calificar el fin de una corporación, es preciso conocerlo.

Las corporaciones que reúnan los requisitos expresados tendrán capacidad jurídica suficiente para contratar, para adquirir y obligarse en relación con sus contratos, para ejercer los derechos que de ellos nazcan y para ejercitar en juicio las acciones que de los mismos se derivan.

Se sentaron también reglas especiales para declinar la extensión de un contrato colectivo explicando claramente quienes tienen derecho para reclamar su cumplimiento así como también qué responsabilidades resultan de la violación de esos contratos y a quienes y por quienes pueden reclamarse. Se organizó el registro de Corporaciones y de Contratos colectivos en orden al trabajo, dando completa publicidad [y] proporcionándole facilidades para su funcionamiento y determinando un medio conocido ya, para la retribución de los encargados de administrarla.

Por último se expresó: para evitar toda clase de dudas que los derechos y obligaciones, (y las acciones por cuyo medio se hacen valer) nacidas del contrato colectivo, [se] prescriben en el mismo término que las originadas por los contratos individuales de trabajo, con las mismas excepciones fijadas para éstas.

Es de esperar que la reglamentación de los contratos colectivos facilite la implantación de estos contratos en nuestro país y contribuyan a disminuir los conflictos que ya son tan frecuentes entre patronos y obreros. Pero como se trata de la implantación de una institución nueva, será necesario ver cómo funciona en la práctica esa reglamentación a fin de poder hacer, con vista de los resultados y enseñanzas de la experiencia, las modificaciones que esta misma experiencia señale como necesarias o útiles.

## VII.

Para poner en relación esta ley con el resto de la legislación vigente en el país, para dar mayor claridad a algunos de sus preceptos que se refieren a esa



legislación, para establecer medios eficaces que tendieran a asegurar su cumplimiento y para sancionar con penas administrativas algunas de las infracciones de sus preceptos en los casos en que la naturaleza de estos lo exige así, se redactaron algunas disposiciones que se agruparon en un capítulo final el cual, bajo la denominación ya indicada de “disposiciones complementarias” lleva el número siete. Entre estas disposiciones hay algunas que es conveniente mencionar con especialidad, ya por su naturaleza o ya por su alcance.

Se atribuye a los créditos por salarios el carácter de refaccionarios y se mandan pagar en las casas de concurso o de quiebra con la preferencia que a los refaccionarios señalan las leyes vigentes, tanto con la mira de evitar a los obreros perjuicios muy graves que pudieran resultarles de la postergación de sus créditos, cuanto porque es de justicia dar a esos créditos el carácter que se les atribuye dada su naturaleza especial.

Se fija la competencia de los jueces locales para conocer de las controversias judiciales a que pudieran dar lugar los contratos de trabajo, porque esta ley que ahora se propone, aunque federal por su naturaleza, no debe constituir excepción de la regla general sentada ya en el inciso primero reformado del artículo 97 de la Constitución, puesto que no hay razón suficiente en que pudiera fundarse esa excepción. Si queda así fijada la competencia de los jueces locales, es natural que estos sujeten sus procedimientos a los cánones de la legislación local. Sólo se dispone que los juicios de referencia sean sumarios, para no hacerlos muy dilatados y se crea un procedimiento especial, brevísimo y fácil, para los casos de intervención de los jueces de paz [así como] facultades para conceder autorizaciones a las mujeres casadas que las necesiten y a los menores de dieciocho años en general.

Para no violar la disposición del artículo 13 de la Constitución que prohíbe las leyes privativas y los tribunales especiales, no pudo imponerse el arbitraje obligatorio ni crearse ninguna jurisdicción especial. Pero sí se reconoció la fuerza obligatoria de los pactos sobre arbitraje y se sancionó su observancia en la indemnización correspondiente a cargo de quienes rehúsen cumplirlas como es debido.

Son de todos conocidas las quejas formuladas por abusos cometidos contra obreros a quienes se transporta de su residencia a lugares lejanos de ella para utilizar sus servicios y luego se les deja abandonados en aquellos lugares, muchos de ellos malsanos o inhospitalarios por diversos conceptos, sin restituirseles en su residencia anterior. Tiene el proyecto una regla especial para cortar este mal que tanto ha contribuido por temor que engendra, a dificultar la emigración de trabajadores desde los puntos en que sufren necesidades o a otros en que encontrarían buenas remuneraciones que satisficieran sus exigencias y aliviaran sus sufrimientos.

Con el propósito de evitar que los salarios pagados a los obreros vuelvan indirectamente a manos de los empresarios a título de precio de mercancías ministradas por estos a costos exageradísimos se prohíbe que en los centros de

trabajo puedan establecer los patronos tiendas con cantinas a otros establecimientos destinados a proveer a los obreros, haciéndose extensiva la prohibición a los destajistas, capataces o terceros ligados con ellos y aún a todos los que por razón del trabajo, tengan alguna autoridad sobre los empleados en aquellos centros de trabajo. Se da de mano a esa plaga funesta que tanto ha dañado a los obreros mexicanos y que se designan con el nombre de tiendas de rayas, no permitiéndose establecimientos patronales de este género, sino cuando llenen los requisitos que se les exigen y que tienen por mira el no hacerlos tan perjudiciales como fueron hasta hoy.

Se incluyeron en este capítulo algunas disposiciones que tienen por objeto asegurar el libre ejercicio de los derechos naturales, civiles y políticos de los obreros, en los centros de trabajo en que por razón de sus contratos tengan precisión de residir. Reglas que, aun cuando a primera vista parezcan extrañas a la materia del proyecto, no se quiso dejar de incluir en él en vista de la necesidad que de ellas se siente cuando se contempla el cuadro sombrío de la realidad de los hechos diarios, presenta aún al más superficial observador. Si se cree que la inclusión de esas medidas en esta ley y en este capítulo rompe la economía de su distribución metódica, sirva de excusa la necesidad que a la vez las impone y las justifica.

Concluye este capítulo con tres disposiciones especiales de las que la primera reconoce la facultad del Ejecutivo, para resolver por medio del Departamento de Trabajo, las dudas a que diere lugar la inteligencia o aplicación de la ley. La segunda deroga todas las disposiciones de las leyes, reglamentos y demás ordenamientos vigentes, en cuanto se opongan a lo preceptuado en la misma ley cuya expedición se propone y la tercera establece las sanciones penales que deberán aplicarse a los infractores de la propia ley, en los casos que allí mismo se especifican. Con estas tres medidas se ha creído facilitar la ejecución de la nueva ley, allanando los obstáculos de mala inteligencia, de oposición con otros preceptos y de resistencias a someterse a ella, que en esa ejecución pudieran ocurrir. Van al final del proyecto disposiciones de carácter transitorio que tienen por objeto pasar de la situación que actualmente guardan los contratos de trabajo, a la nueva que ha de crear la ley que se propone expedir. En estas disposiciones se ha procurado poner a salvo de toda violación los derechos adquiridos ya, a fin de no incurrir en el defecto de retroactividad prohibido por el artículo 14 de la Constitución.

Se ha procurado exponer con toda brevedad y concisión, pero con la posible claridad, el conjunto de motivos que sirven de fundamento al proyecto, la extensión y alcance de sus disposiciones y el objeto que con ellas se desea alcanzar. Para cerrar esta exposición, me permitiré agregar algunas palabras sobre el criterio general adoptado para formar este proyecto de ley.

El principio de la libre contratación, que ha sido tan benéfico desde que entró a dominar en las legislaciones de los países cultos y que ha permitido adquirir tanto desarrollo a la iniciativa individual y a la evolución econó-

mica en general, ha servido como de norte para orientar en lo general las disposiciones del proyecto de ley. En él, como se ve por su simple lectura, se deja a las partes libertad para concertar sus convenciones en el sentido que exigen sus propios intereses. Pero así como en todas partes ese principio fundamental sufre restricciones cuando lo exige el interés común o colectivo. Así también en el proyecto se han hecho a ese principio aquellas limitaciones que se han considerado necesarias para satisfacer las reclamaciones del interés de la colectividad. Entre las limitaciones consultadas no hay una sola que no reconozca como causa y origen un interés común y que no pueda justificarse por este mismo interés.

A nadie se oculta que a medida que el régimen capitalista, hoy establecido en el mundo entero ha ido adquiriendo mayor preponderancia y controlando todo el campo de trabajo, los obreros han ido quedando sujetos a medidas sucesivamente más duras y más dolorosas. El socialismo moderno no es otra cosa que una protesta del dolor de los de abajo, contra la opresión de los de arriba; y las reivindicaciones socialistas, aún las más tildadas de exageración y de pasión, reconocen por móvil un dolor sufrido y revelan un fondo de justicia que palpita aún en medio de las más grandes exageraciones. Los espíritus serenos, los que en los más álgidos períodos de la lucha, han sido poco afectados por la pasión de los luchadores y han podido juzgar con imparcialidad de criterio los acontecimientos, no han podido menos que convenir en que si en ocasiones hay exageración en las reivindicaciones socialistas, no cabe duda de que la hay frecuentemente y a la vez extremada entre los mismos capitalistas. Adquirida esa convicción, han procurado acudir en defensa de los débiles, de los oprimidos, de los angustiados, sin que por eso desconozcan los derechos de quienes inspirados o impulsados por el carácter mismo del régimen que utilizan van a las veces más allá de lo que permite la justicia o de lo que reclama el bien general.

Este es el estado de espíritu que ha dominado en las discusiones del proyecto, y conforme a él, se han redactado los preceptos que contiene. Si en algún error se ha incurrido sobre este particular téngase en cuenta el deseo sincero de acertar que ha animado a los que han intervenido en esa redacción y la buena fe que los ha inspirado.

En la redacción misma del proyecto se ha procurado prescindir intencionalmente de todo tecnicismo jurídico o económico y se ha procurado que la expresión de cada concepto se hiciera en lenguaje llano, buscando siempre la mayor claridad aún a costa de irregularidades en el lenguaje y de redundancias en las frases, no perdiendo de vista la consideración de que esta ley ha de correr de mano en mano entre los obreros, y que si hay bastantes que por su actual cultura estén capacitados para entender y asimilar sin esfuerzo los preceptos legales, hay por desgracia muchos todavía que no podrían tomar una perfecta inteligencia de la significación y alcance de los preceptos, sino se les presentaran en el lenguaje llano y corriente y aún en locuciones usuales y a las veces hasta triviales.

Termino aquí esta breve exposición repitiendo lo que ya me permití decir al comenzarla. Cumplir las promesas que el Ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista ha hecho a la nación en momentos solemnes, es un deber imperioso. Y todos los que al lado de usted Señor, colaboramos, tenemos empeñada nuestra voluntad entera en ese cumplimiento. Ojalá que este proyecto que incluye una de las leyes que el país reclama con más apremio, sirva para llenar esa exigencia de la época y de la situación. De todos modos, podrá servir para que la experiencia haga en él las modificaciones que vayan exigiendo las transformaciones económicas.

Protesto a usted las seguridades de mi atenta consideración y respeto.

CONSTITUCIÓN Y REFORMAS.

H. Veracruz, abril 12 de 1915.

## CAPÍTULO VII

### EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA PGR

Introducción del editor: como sabemos, el distinguido jurista guanajuatense, licenciado José Aguilar y Maya, fue procurador general de la República en tres ocasiones; la primera vez fue en el gobierno de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932); en esa oportunidad tuvo la iniciativa de crear un Departamento Consultivo de la Procuraduría General de República; sin embargo, sus funciones, y sobre todo el impacto que se quería tuviera, no estaban precisados ni fundados en derecho; por tal motivo, el procurador Aguilar y Maya solicitó a su paisano y primo político, Fernando Lizardi (su esposa, doña Teresa Albarrán de Lizardi, era prima de Aguilar y Maya) que hiciera el estudio correspondiente y formulara las propuesta del caso; este es el origen del memorándum siguiente:

MEMORÁNDUM  
EL “DEPARTAMENTO CONSULTIVO”  
DE LA PROCURADURÍA DE LA REPÚBLICA.

México, D. F., enero de MCMXXXI

#### SUMARIO

##### Introducción

- I. Bases generales del Lic. Aguilar y Maya.
- II. Fuentes del memorándum.

##### Sección primaria

###### Antecedentes

1. Sistema de la Secretaría de Justicia.
2. Innovaciones del Constituyente de 17.
3. Legislación de la Primera Jefatura.
4. Ley vigente de Secretarías.

## Sección segunda

### Posición del Consultivo

5. Reorganización de la Procuraduría.  
(El Mensaje Presidencial de Sep. 1<sup>o</sup>, de 1930).
6. Enmiendas necesarias.
7. Situación anterior de la procuraduría.
8. Consecuencia del estado de cosas.
9. Sentido de la reforma.

## Sección tercera

### Conclusiones

- 1a. Modificación y expedición de leyes.
- 2a. Un acuerdo circular del presidente.
- 3a. Organización del consultivo

Sección primera: Técnica y legislación.

Sección segunda: Justicia. (Intereses Federales)

Resumen y detalles.

## 1. Introducción

### Bases Generales

Del señor licenciado don José Aguilar y Maya, respecto de la competencia del Departamento Consultivo, aprobadas en acuerdo presidencial y que desarrolla el presente Memorándum, en síntesis:

Primera. Consultas sobre asuntos que afecten a dos secretarías de Estado, como árbitro. (Acción principalmente condicionada a la reforma de la Ley de Secretarías).

Segunda. Estudio de negocios que se deriven o motiven, una acción judicial federal.

Tercera. Fijación del criterio presidencial, en interpretación de disposiciones constitucionales o legales fundamentales.

Cuarta. Control de negocios y amparos, desde el punto de vista político y administrativo. (Sin centralización absoluta).

Quinta. Revisión y facción de leyes que afecten al funcionamiento de los órganos judiciales federales, a reserva de la revisión por la Comisión Unificadora. (Dependencia ésta, de la Secretaría de Gobernación. Actividad cuya amplitud, se subordina a mayor personal del departamento).

Sexta. Asuntos de la Presidencia de la República.

Séptima. Recopilación de leyes vigentes de todo el País. (Relaciones con el Departamento de Compilación de Leyes de la Suprema Corte).

### Fuentes del Memorándum

- A. Informe presidencial del primero de septiembre de 1930 rendido por el ciudadano ingeniero Pascual Ortiz Rubio al Congreso de la Unión. (Parte relativa a la procuraduría).
- B. Dictámenes del Congreso Constituyente de 1917.
- C. Legislación general aplicable y doctrina

### MEMORÁNDUM

#### CUESTIONES PLANTEADAS POR EL NUEVO DEPARTAMENTO CONSULTIVO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### 2. Sección primera

#### ANTECEDENTES

##### 1. *Sistema de la Secretaría de Justicia*

Bajo el régimen de la Constitución de 1857, el Ejecutivo carecía de un asesor legal, no obstante instituirse la Secretaría de Justicia en el Decreto de 13 de mayo de 1891. (Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*. T. XXI, P. 79).

Dentro de tal sistema, el desenvolvimiento de las facultades de Iniciativa de Leyes y Reglamentaria, se reservó a la Secretaría de Gobernación, exceptuada la Expropiación por causa de Utilidad Pública que se asignó a la Secretaría de Justicia.

Sin embargo, la naturaleza especial de ésta última Secretaría y la circunstancia de que su titular se encontrara en el mismo plano que los otros miembros del gabinete, permitía que el Ejecutivo contara siempre dentro del Consejo de Ministros, con la voz de un abogado para opinar sobre la constitucionalidad de los acuerdos del gobierno, vista la íntima relación del secretario con los tribunales federales y el ascendiente sobre el Ministerio Público Federal. Por más que esta institución, regulada por la Ley de 16 de diciembre de 1908, fuera considerada como simple “auxiliar” de la administración de justicia.

##### 2. *Innovaciones del Constituyente de 1917*

Al discutirse la vigente Constitución, surgió el problema de la incompatibilidad de una Secretaría de Justicia, con el postulado de la separación

de poderes. El Constituyente se definió en contra de esa Secretaría desde el punto de vista de la intervención en funciones judiciales, pero no pudo desatenderse de la necesidad de que el ejecutivo contara con un asesor jurídico. De esta suerte, optó por investir al procurador de la República, de la representación altísima de consejero jurídico de gobierno

En efecto, el dictamen sobre el artículo 102 de la Constitución, como puede verse en el Diario de los Debates, tomo II, página 413, dice como sigue:

“[...] respecto del artículo 102 que organiza el Ministerio Público de la Federación”, establece como novedad, el principio legal de que el Procurador General de la República, será el consejero jurídico del gobierno, lo cual obedece al proyecto de suprimir la Secretaría de Justicia [...]

### 3. *Legislación de la Primera Jefatura*

Conforme a esta tendencia, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, abrogó la Ley para el Despacho de los Negocios Administrativos de la Primera Jefatura, que había expedido en 17 de octubre de 1913, (Codificación de los Decretos del C. Venustiano Carranza, p. 29) y puso en vigor para el primer período constitucional, la Ley del 13 de abril de 1917 que considera un Departamento Judicial, (Secretaría de Gobernación. Recopilación de Leyes y Decretos de enero a abril de 1917 p. 89). Correspondería al Departamento Judicial (artículo 80) los siguientes asuntos:

Perseguir ante los Tribunales Federales a los responsables de los delitos o faltas del orden federal, ejercitando al efecto la acción penal que corresponda. Consultar al presidente de la república, a las secretarías y departamentos en los casos que se sometieren a su estudio. Relaciones con la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Expropiación por causa de Utilidad Pública. Indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal. Agentes del Ministerio Público y Policía Judicial de la Federación. Representar a la Federación ante los Tribunales cuando se trate de sus intereses, ya sea demandando o defendiendo. Estadística criminal. Reformas Constitucionales. Leyes Orgánicas Federales. Códigos Federales. Garantías Individuales. Derechos del Ciudadano. Leyes electorales.

El Departamento se denominaría Procuraduría General de la Nación, estaría a cargo del procurador general de la República, (a. 14) y a este funcionario haría entrega a la Secretaría de Justicia, de su archivo, edificio, muebles y útiles. (a. 4o. transitorio).



Por tanto, la Secretaría de Estado creada por el a. 1o. de la propia ley; secretaría que concentraba las funciones de las de Relaciones y Gobernación, no asumiría ninguna de las que tradicionalmente se habían ejercido por Gobernación, en materia de iniciativa y reglamentación de leyes, salvo el simple trámite de publicación de leyes federales y tratados. (a. 2o.).

Se inspiraba sin duda el plan de la ley, en la organización americana donde el fiscal general o procurador nacional,

[...] es el Jefe del Departamento de Justicia, y Consejero Legal del Presidente así como de los demás Jefes Departamentales; representa a los Estados Unidos en todos los juicios entablados ante el Tribunal Superior, y tiene la dirección general de todos los procuradores. (W.J. Cocker. El gobierno de los Estados Unidos. p. 208).

Así, el procurador es miembro del gabinete, (ob. cit. p. 278) en la misma posición que el secretario de Estado o el de Hacienda.

#### 4. *Ley vigente de Secretarías*

Tal comprensión exacta de nuestra tesis constitucional desapareció injustificadamente, en la ley de 25 de diciembre de 1917, cuya finalidad principal era la de restablecer las secretarías de Gobernación y de Relaciones, en lugar de la Secretaría de Estado.

Dicha viciosa ley omite toda referencia al Departamento Judicial creado por la inmediata anterior; y lo que es más grave, aparecen las funciones del Departamento, otra vez reservadas a la Secretaría de Gobernación. De tal manera que puede afirmarse que se ignora por la actual ley, la existencia de la Procuraduría General de la República.

La Procuraduría emana de la Constitución y debe tener realidad jurídica, no solamente en la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, sino en la del Despacho del Ejecutivo que se funda en el a. 90 de la propia Constitución. Así como en otra ley orgánica indispensable, que se refiera a la fracción primera del a. 89 de la misma repetida Constitución.

Esta última ley, determinaría el mecanismo de la facultad presidencial reglamentaria, entendida la facultad precisamente en función del Consejero Jurídico del Gobierno, a quien debe corresponder la previa revisión, desde el punto de vista constitucional, de todo proyecto reglamentario del Ejecutivo, o de legislación por autorización delegada del Congreso.

### 3. Sección segunda

#### POSICIÓN DEL “CONSULTIVO”

#### 5. *Reorganización de la Procuraduría*

Al inaugurarse el actual período presidencial por el señor ingeniero don Pascual Ortiz Rubio y hacerse cargo de la Procuraduría General de la República, el señor licenciado don José Aguilar y Maya, se propuso este alto funcionario un vasto plan de reorganización. Tanto en el orden del Ministerio Público Federal como en el del Consejo Jurídico al gobierno, se hizo observar por el procurador, la urgencia de que su oficina, indicara el común denominador del criterio legal de la administración, y sentara las bases de una jurisprudencia lógica, que tienda a unificar nuestro derecho administrativo.

De este modo, se lee en el Informe presidencial, de 1o. de septiembre de 1930, rendido al Congreso de la Unión, lo que sigue: (Sección Procuraduría):

Una de las preocupaciones del nuevo gobierno ha sido el mejoramiento material y moral de esta institución, y al efecto se le ha fijado una orientación clara y definida, con sujeción a los mandatos expresos y al espíritu de la Constitución Federal, que hacen del Ministerio Público la autoridad encargada de velar por el cumplimiento de la ley. Nuestra Carta Fundamental asigna al Procurador General de la República la función de ser el Consejero Jurídico del Gobierno. La trascendencia de tal función, que algunas prácticas hicieron que perdiera la procuraduría, se comprende fácilmente con sólo tener en cuenta la necesidad de mantener unidad de criterio en las resoluciones gubernativas, para acabar con la discrepancia y antagonismo que, en asuntos comunes a varias Secretarías de Estado, se venía observando en los pareceres de éstas. Las ventajas de la nueva orientación se ponen de manifiesto si se considera que dicha discrepancia de opiniones es inadmisibles en un régimen de secretarías de Estado en que el Poder Ejecutivo radica solamente en el presidente de la república. Ahora, al reivindicarse en acatamiento a la Constitución Federal, tal prerrogativa, se trata de restablecer el Departamento Consultivo [...]

#### 6. *Enmiendas necesarias*

El programa de reorganización, aunque derive de la teoría constitucional, encuentra desde luego un obstáculo serio en la Ley de Secretarías,

por las razones expuestas en el inciso núm. 4, de la sección primera de este Memorándum.

Es evidente que dicha ley, necesita enmiendas tan radicales, que imponen la sustitución por otro ordenamiento, máxime si se considera que algunas dependencias del Ejecutivo han cesado en absoluto, como las de aprovisionamientos generales y Universidad, en tanto que nuevos organismos subsisten, como la Secretaría de Educación, el Departamento de Estadística y el que administra el Distrito Federal.

Dada la situación que establece la Ley de Secretarías, resultan restringidas y puede decirse que, hasta invalidadas, por carecer de base reglamentaria las funciones de[] procurador y por lo mismo las del órgano auxiliar de aquel funcionario en las labores de consulta al Ejecutivo.

Para obviar los inconvenientes, y mientras se sustituye la Ley de Secretarías, podría apelarse al medio de que el C. presidente de la República, expidiera un Acuerdo Circular a todas sus dependencias, en el que se llamara la atención acerca de la función constitucional del procurador y se recomendaran amplias facilidades para su importante cometido.

### *7. Situación anterior de la procuraduría*

Debe analizarse en tal virtud y primeramente la naturaleza posible del trabajo que, respecto al régimen interior de la misma procuraduría, cumplirá su Departamento Consultivo.

Hasta el año de 1929, el mecanismo de la procuraduría permite hacer las siguientes observaciones:

I. La institución del Ministerio Público, obra por iniciativa propia de los agentes de tribunales y juzgados, sin que exista una coordinación general en los pedimentos, regulada por el procurador.

II. Ciertas cuestiones que afectan intereses de la federación, se someten a la consideración personal del procurador, quien las despacha con los agentes sustitutos y los auxiliares, sin principio alguno de división de trabajo.

III. Negocios de la Presidencia de la República que requieren un dictamen jurídico, se despachan en forma semejante a la anterior.

### *8. Consecuencias del estado de cosas*

Como se indica en el Informe Presidencial ya aludido, las deficiencias de la Procuraduría daban como resultados principales:

- A. Una ausencia completa en la iniciativa y reglamentación de leyes del órgano jurídico del gobierno substituido por el órgano político de la Secretaría de Gobernación, mediante comisionados especiales, o por los otros órganos del Ejecutivo. (Industria, Ley del Petróleo; salubridad, Código Sanitario).
- B. Disparidad de criterio en la administración. Las distintas oficinas consultoras dominadas por puntos de vista exclusivos pugnan entre sí, y lo que es más grave, pugnan con la Constitución, y ofrecen inagotable campo a las contiendas judiciales en la vía de amparo.
- C. Subordinación práctica del Ministerio Público Federal en los negocios que afectan el interés de la Federación a las instrucciones de la secretaría o departamento que interviene.
- D. Inexistencia de un criterio de Ministerio Público y por lo tanto, ninguna influencia en las Ejecutorias de la Suprema Corte.
- E. La significación del procurador como funcionario, condicionada a su fuerza personal. De este modo, la procuraduría es una oficina de simples trámites cuando no hay titular del cargo. Adquiere importancia cuando el titular es un valor de la política militante.

### 9. *Sentido de la reforma*

Eliminar tan graves consecuencias para la buena marcha del Gobierno, constituye el principio de la reforma iniciada por el actual procurador. Surge así el Departamento Consultivo como el órgano auxiliar inmediato, para [que] en primer lugar, [logre] desenvolver un programa de reorganización interior de la Procuraduría. Más tarde, para desenvolver la función de ésta misma oficina, respecto del Ejecutivo y sus órganos.

Desde el primer punto de vista citado, el procurador por medio del Consultivo podrá ejercer la dirección y supervisión técnica y coordinada [y] el control de los asuntos del Ministerio Público. Desde el segundo punto de vista, el propio funcionario podrá disponer de un organismo especial coadyuvante en el despacho de las consultas de la presidencia, y en la colaboración con la Secretaría de Gobernación (en tanto subsiste en sistema de la actual Ley de Secretarías) para la revisión y facción de leyes que afecten el funcionamiento judicial federal; para la compilación legislativa, y para la fijación del criterio del presidente.

Posteriormente, una vez modificada en conformidad con la Constitución, la Ley de Secretarías, el procurador podrá ampliamente, y auxiliado por su órgano consultivo con suficiente e idóneo personal, intervenir en to-

dos los asuntos de carácter legal de la administración. Árbitro de conflictos entre dependencias del Ejecutivo para proponer soluciones al presidente y ante todo, el revisor previo y necesario de toda iniciativa de ley.

#### 4. Sección tercera

#### CONCLUSIONES

La exposición anterior permito concluir:

Primero. La Ley de Secretarías vigente debe modificarse en el sentido de considerar a la Procuraduría con todas sus funciones constitucionales. Por otra parte y como base angular del derecho administrativo unificado, es necesaria la expedición de la Ley Orgánica de la Facultad Reglamentaria, normada esta ley por el principio de la Asesoría Jurídica del Gobierno.

Segundo: En tanto se modifica la Ley de Secretarías, procede un acuerdo circular del presidente de la República a todas sus dependencias que recomiende la coordinación con el procurador.

Tercero. Dentro de la situación actual de la Procuraduría y dado que para el año de 1931 el Departamento Consultivo se integra solamente con un abogado en jefe y dos adscritos, la competencia del departamento puede distribuirse en dos secciones, como sigue:

#### Sección 1ra. Técnica y Legislación

Consultas de la presidencia, secretarías y departamentos.

Estudios de revisión de leyes y demás disposiciones de observancia, desde el punto de vista de su constitucionalidad.

Colaboración con las comisiones legislativas de la Secretaría de Gobernación.

Relaciones con los departamentos de jurisprudencia y compilación de leyes de la Suprema Corte.

#### Sección 2nda. Justicia (intereses federales en)

Dirección y supervisión de todos los asuntos del Ministerio Público, que interesen a la Federación, excepción hecha de los negocios de nacionalización de bienes que se encuentran a cargo de un departamento especial de la Procuraduría.

Preparación con el procurador y los agentes substitutos, de las reglas generales del criterio del Ministerio Público en todos los casos de su intervención legal.

Dictámenes sobre asuntos especialmente encargados por el procurador.

En resumen, se establece como principio que la acción del Departamento Consultivo, si bien es concreta en las consultas del gobierno. En cambio, no debe serlo en las del ministerio público.

En la dirección y supervisión de la institución, el departamento se limitará a fundar normas abstractas y generales sin ejercer una supervigilancia individual sobre los agentes, ni subordinarlos; ni menos, substituirse a sus funciones netas.

El control se apoyará en el registro *kardex* de la oficina del turno, pero sin entrañar una centralización absoluta que inhibiera la actividad propia de los agentes.

Conforme a estos principios, (que responden al doble aspecto de la procuraduría, como institución del Ministerio Público, y como consejera jurídica, aspecto uno y otro, que aunque paralelos, no deben confundirse ni penetrarse) resulta que los casos como las demandas agrarias, no competen al departamento, sino en cuanto se refiera a fijar los trazos de la acción del Ministerio Público, pero en modo alguno a la *litis* de los juicios, máxime que esto último exigiría un numerosos personal exclusivamente dedicado.

Como detalles complementarios, deben hacerse notar los de que el Departamento Consultivo, en particular, durante su gestión experimental necesita un contacto personal y frecuente con el procurador y con los substitutos al par que ninguna relación con el público.

Tal es, en esquema, la interpretación que sugieren las bases generales elaboradas por el señor licenciado don José Aguilar y Maya sobre la materia de este Memorándum y que constituyen su Introducción.

México, D. F., enero 15 de 1931

#### 4. Anteproyecto de Acuerdo Circular del C. Presidente

##### I. Observaciones

Entre tanto se modifica la Ley de Secretarías, y para obtener la coordinación de las diversas dependencias del Ejecutivo, con la Procuraduría General de la República, se sugiere la expedición de un acuerdo circular del presidente, que norme el estudio de los negocios jurídicos del Gobierno, aún cuando por ahora, la Procuraduría limite su intervención a las cuestiones estrictamente de interpretación constitucional.

Se necesita tomar en cuenta que la novedad del sistema encontrará por inercia la oposición natural de los departamentos consultivos de las secretarías de Estado. Pero si aquellas oficinas se penetran, de que no se trata de investir al procurador de la facultad de sobre vigilarlas, admitirán sin dificultad el principio de la revisión de sus dictámenes lo que más tarde en la lógica del sistema, debe conducir a la absorción de los consultivos.

La posición del procurador será tal como la del contralor de hacienda ya que justamente la Constitución le confiere un control jurídico. De la mis-

ma que la contraloría fiscal, tuvo resistencias y exigió para imponerse en la práctica varios años. Así ocurrirá con el procurador por razones semejantes pero con iguales resultados después del período experimental.

En la redacción del proyecto de Acuerdo se ha incluido al procurador de justicia del distrito, y al jefe del departamento del distrito solamente por la circunstancia de que se les llama a las juntas de Consejo de Ministros, pero sin desconocer que se trata de funcionarios locales cuya naturaleza no es propiamente federal.

## II. Proyecto

Acuerdo a los c.c. secretarios de Estado, controlador de la federación, procurador de Justicia del Distrito y jefes de los departamentos de Salubridad Pública, Estadística, del Distrito Federal y Establecimientos Fabriles Militares,

El Ejecutivo en uso de la facultad que le confiere la fracción I del a. 89 de la Constitución, considerando:

Como se expuso en el Mensaje Presidencial de septiembre de 1930, rendido al h. Congreso de la Unión, la Procuraduría de la República órgano de primordial importancia dentro de nuestro sistema político, ha sido objeto de una intensa reorganización que tiende al cumplimiento eficiente de sus funciones y a la supremacía de la ley en el mecanismo gubernamental.

Uno de los aspectos de la nueva tendencia significará a partir del año en curso, la asesoría del Ejecutivo por el procurador de la república, como consejero jurídico del gobierno. Según lo previene el a. 102 de la Constitución, que injustificadas prácticas habían invalidado con menoscabo del principio y de la buena marcha administrativa. Para aquella finalidad, el procurador se auxiliará de un Departamento Consultivo de carácter general bajo la dirección del propio funcionario y en condiciones de que despache el procurador con amplitud en su personalidad de consejero, paralelamente a la de jefe de la institución del Ministerio Público Federal.

Mientras se estudia un proyecto de nueva Ley de Secretarías que reglamente la competencia de los diversos ramos del Ejecutivo con lógica sujeción a los mandamientos constitucionales, y a reserva de que la Presidencia turne directamente al procurador de la República los negocios jurídicos, que dentro de las juntas para Acuerdo Colectivo de secretarios y jefes de departamento se tenga al mismo procurador como el ponente necesario en todos los asuntos de naturaleza legal; se ha juzgado oportuno recomendar como normas del consejo al gobierno los siguientes puntos:

Primero. Todo proyecto de leyes, tratados o decretos deberá enviarse para su revisión al procurador de la República quien producirá dictamen,

únicamente desde el punto de vista de la constitucionalidad del proyecto sin juzgar las cuestiones de técnica propia de la dependencia interesada; y en el concepto de que si hubiere inconformidad con el dictamen se propondrá la discusión en Acuerdo Colectivo.

Segundo. Cuando en los negocios a estudio por las oficinas consultivas especiales, se plantearen problemas de interpretación de la Constitución, se turnará el caso al procurador, quien emitirá dictamen definitivo; y

Tercero. Igual principio, de revisión definitiva por el procurador, se observará, siempre que hubiere discrepancia entre secretarías de Estado o departamentos.

Transitorio. El presente acuerdo se transcribirá a los funcionarios que corresponda; la interpretación de estas instrucciones compete al procurador general de la República, y las dependencias a quienes se gira el acuerdo, contestarán de enteradas para su observancia.

#### *1. Memorandum dirigido a los miembros de la Comisión de Estudios Jurídicos y del programa legislativo*

Sin desconocer que la delincuencia es producto, en ocasiones, de las inevitables deficiencias propias de toda organización social cuando no mera manifestación de taras hereditarias individuales o a efecto momentáneo de un impulso pasional, es inconcuso que, en la generalidad de los casos, el buen éxito de toda política de prevención de la criminalidad depende en gran parte de un eficaz funcionamiento de los órganos jurisdiccionales encargados de la imposición de las sanciones y de una correcta ejecución de los fallos judiciales.

Hecha abstracción de las calidades de las personas que forman parte de la judicatura, resulta obvio que [se necesita:] un constante intercambio de informes entre las autoridades policiacas de todo el país acerca de los sujetos activos de delito; una cooperación material recíproca entre las autoridades federales y comunes para el esclarecimiento de quienes son los responsables de los hechos criminosos; una tentativa encaminada a que las legislaturas de los estados procuren en puntos medulares, unificar sus codificaciones penales; y, en general, un estado de auténtica y permanente colaboración entre las autoridades locales y las federales, son susceptibles de contribuir a una más eficaz represión de los delitos y de rechazo a que se abatan nuestros hoy elevados coeficientes de criminalidad.

Ciertamente sería deseable capacitar al Congreso de la Unión para legislar en toda la república en materia criminal, así como para hacer justiciables todos los delitos ante los tribunales federales. Pero conviene reconocer que esa solución no es políticamente viable, porque se educaría en contra



de ella, la inconveniencia de restringir la soberanía de los Estados. Entonces, al menos por el momento, parece indicado adoptar una fórmula menos ambiciosa, e inclusive intrascendente en apariencia, para conseguir siquiera parcialmente, la solución del problema enunciado.

En tal virtud, se somete a la consideración de los señores miembros de la Comisión de Estudios Jurídicos y del Programa Legislativo el siguiente anteproyecto de reforma al artículo 73 constitucional:

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la federación, fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como para adoptar, en auxilio de las autoridades comunes, las medidas de orden general que demande la eficaz represión de los delitos en todo el país y señalar la participación respectiva de las autoridades federales.

México, D.F., 14 de noviembre de 1944.

## CAPÍTULO VIII

### REFORMA AL AMPARO

Introducción del editor: desde su creación a nivel federal en 1847, y prácticamente hasta nuestros días, la evolución de nuestro juicio de amparo ha sido meteórica, exigiendo, obviamente, que la evolución normativa de dicha institución sea también muy veloz, y en ocasiones no se han podido emparejar. Desde los años treinta del siglo XX se planteó la necesidad de ampliar las capacidades del Poder Judicial de la Federación respecto del amparo, lo cual se vio reflejado en dos anteproyectos de 1941 y 1945, bajo la administración del presidente Manuel Ávila Camacho, promovidos desde la Procuraduría General de la República, encabezada por el licenciado José Aguilar y Maya.

Ambos anteproyectos no llegaron a concretarse en ley positiva; sin embargo, representan sólidos antecedentes de las reformas a nuestro juicio de amparo de 1951 y 1968, por lo cual es interesante analizar.

En ese momento, nuestro autor, Fernando Lizardi, se desempeñó como asesor del procurador general de la República, por lo cual los documentos que transcribimos a continuación obraban en el archivo personal de Lizardi, de donde los hemos tomado.

#### *1. Primer anteproyecto de reformas al amparo (1941)*

#### CC. SECRETARIOS DE LA H. CÁMARA DE CIUDAD.

Por virtud de la aprobación que, en los términos del artículo 135 de la Ley Fundamental, fue otorgada, a la iniciativa del Ejecutivo federal, referente a introducir en nuestra legislación el principio de la inamovilidad de los funcionarios judiciales de la Federación del Distrito y de los territorios federales, éste se encuentra incorporado ya al texto de nuestro código supremo.

En la exposición de motivos de dicho Proyecto se dejó asentado (como una de las razones capitales invocadas para justificarlo) que al asegurarse a los miembros de la judicatura la conservación de sus investiduras, se les alejará los vaivenes de la política; se robustecerá el espíritu de independencia e

imparcialidad de que han menester para el leal desempeño de su cometido; se estimulará su sentido de probidad; y, merced al caudal de experiencia que el transcurso del tiempo les permitirá formar y enriquecer, se fomentará su idoneidad.

Mas, a pesar de la importancia notoria que en concepto del Ejecutivo tendrá, en caso de aprobarse, la modificación que se comenta precisa admitir que constituirá únicamente una solución parcial de los delicados problemas inherentes a la organización y funcionamiento de los tribunales.

Para que la reforma aludida produzca los frutos apetecidos, claro está que deberá ir acompañada de una serie adecuada de medidas de ejecución, entre las que ocupa principalísimo término la de una meditada selección de las personas llamadas a integrar los órganos jurisdiccionales de la Federación, Distrito y territorios federales. Pero, ello no será bastante para realizar el imperativo social de una recta y expedita administración de justicia. Por brillante que se suponga su capacidad, por grandes que resulten su eficacia y laboriosidad, por acendrada que sea su conciencia del deber, para todo funcionario judicial (hombre, al fin y al cabo) existirá siempre un límite que jamás podrá franquear: el que le marquen su tiempo y energías. Y si hay una sensible desproporción entre éstas y el volumen de asuntos que, de acuerdo con la ley le corresponde despachar, es inconcuso que, o los decidirá sin el cuidado y reflexión que ameritan, o no los resolverá con la prontitud de que requieran el restablecimiento de la paz social y las necesidades de los directamente interesados en la terminación de los conflictos.

La inamovilidad de los funcionarios judiciales tiende a solucionar por tanto una sola de las cuestiones (aunque tal vez la más importante de ellas) que se relacionan con el funcionamiento del Poder Judicial: la de mejor calidad de sus componentes. Pero ese sistema deja casi intacto el problema de la organización en abstracto de los tribunales, que es diverso al de los sujetos físicos que deben integrarlos.

Y como quiera que la estructuración de los órganos jurisdiccionales tiene que estar basada en una correcta graduación de ellos y en una bien calculada distribución de competencias (para lo cual será imprescindible atender a la índole, magnitud y número de asuntos que hayan de despachar los tribunales), el Ejecutivo Federal ha decidido complementar su anterior iniciativa y proponer hoy al Senado de la República por el digno conducto de ustedes, que se reformen los artículos 94, 102, 104, 105, 106 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos que después se indicarán.

Se estimó preferible formular destacadamente la presente iniciativa, en vez de incluirla en el anterior proyecto porque, mientras que en él se planteó

una cuestión que afecta por igual a la justicia de la unión que a la común del Distrito y territorios federales (inamovilidad judicial), el problema que se pretende resolver ahora atañe exclusivamente al Poder Judicial de la Federación. La organización de los tribunales comunes del Distrito y territorios federales es merecedora, ciertamente, de la más cuidadosa de las atenciones y tal vez me refiera a ella en fecha próxima, ejercitando la facultad que al Ejecutivo de la Unión otorga la fracción I del artículo 71 constitucional.

Si circunscribo, pues, la presente iniciativa al Poder Judicial de la Federación, ello obedece a las siguientes consideraciones:

A diferencia de los tribunales establecidos por los estados, Distrito y territorios federales (cuya función primordial estriba en declarar frente a los particulares cuál es la norma jurídica aplicable a una situación concreta, para reconocer o tutelar un derecho desconocido o conculcado) la justicia de la Unión tiene una augusta misión que cumplir en la vida de nuestras instituciones democráticas: velar, en todo el país, por la observancia de las normas constitucionales; contribuir al mantenimiento del sistema federativo que nos rige y proteger a los individuos contra las posibles arbitrariedades del poder público.

De ahí que todo nuestro mecanismo político padezca un serio desequilibrio cuando el Poder Judicial de la Federación (que es por esencia, un órgano compensador de la fuerza de los otros dos poderes de la Unión y de los poderes de las entidades que la integran), abdica su autonomía, e impulsado por circunstancias políticas o personalistas que no quiere o no puede arrostrar, hace abandono de sus elevadas funciones. Pero la importancia misma de sus actividades revela que los miembros del Poder Judicial de la Federación deben rehuir, como igualmente peligrosos, de los extremos en que incesantemente están en riesgo de incurrir, el de complaciente solidaridad con los otros dos poderes federales que puede ser equivalente en el fondo a verdadera sumisión; y el de censura sistemática de todos los actos de aquellos (rayana en hostilidad y obstrucción) que sólo puede explicarse por vano orgullo o por pasión política. Sin embargo, por grave que sea la amenaza de que la judicatura federal sobreestima la importancia de su función, precisa declarar que sólo reconociéndola sin taxativas la respetabilidad que la Constitución le otorga, se podrá conseguir la consolidación de nuestras incipientes instituciones democráticas.

Por otra parte, la reorganización de los tribunales del Distrito y territorios federales puede ser llevada a cabo por el legislador secundario cuando, a su juicio lo demandan los intereses públicos; en tanto que una nueva estructuración de la justicia federal sólo podría realizarse por el Congreso de la Unión dentro de la rigidez de los actuales textos constitucionales que,

después de expresar limitativamente cuáles son los órganos jurisdiccionales de la Federación, descienden a detalles de mero procedimiento para señalar la competencia y grado de aquellos. En consecuencia, para que el legislador secundario esté en aptitud de operar una reforma de fondo en la estructura y funcionamiento de los tribunales federales, precisa modificar previamente los artículos de la carta fundamental que se oponen a dicha reorganización.

No obstante, el Ejecutivo Federal estima que, por feliz que pudiera resultar (atentas las presentes circunstancias) una reforma a dichos preceptos, si no se abandona en absoluto el sistema de fijación de competencias y grados implantado por la Constitución de 1917, acaso en un futuro más o menos próximo sería menester introducir una nueva modificación a los textos de la ley suprema. Por ello, juzga que la medida más aconsejable consiste en dotar a los preceptos constitucionales de la flexibilidad de que hoy carecen, a fin de capacitar al legislador secundario para que adopte en cualquier momento a las cambiantes necesidades sociales, la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

El aumento de la población, la complejidad en las relaciones sociales que ha traído aparejado el progreso de la técnica, [y] las mayores facilidades en los medios de comunicación, son causas que podrían explicar por sí solas el acrecentamiento de las controversias cuya solución esté confiada constitucionalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, es incuestionable que la multiplicación de los asuntos de la incumbencia del más alto de nuestros tribunales obedece en buena parte a las normas dadas por el legislador.

El juicio de amparo, cuyo prístino objeto era tutelar eficazmente los derechos del hombre, se fue extendiendo paulatinamente hasta declararse procedente en materia civil. A través de la aplicación de los artículos 14 y 16 de la Constitución, la Suprema Corte se convirtió en órgano de control de legalidad de los actos de las autoridades de todo el país. Pero, el congestionamiento de negocios que sufre al presente la Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco está motivado exclusivamente por la extensión que su jurisprudencia primero, y las leyes después, han otorgado al juicio de garantías. Uno de los factores que mayor influencia ha tenido en la situación actual es precisamente la rígida distribución de competencias y grados que señala el artículo 107 constitucional.

Dispone ese precepto, en efecto, que la Suprema Corte de Justicia conocerá la totalidad de los amparos que se promuevan contra las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles y penales y que será competente, asimismo, para decidir en revisión los amparos interpuestos contra actos de autoridad distinta de la justicia, o de actos de ésta, ejecutados fuera de juicio

o después de concluido. De esa suerte, se ha venido operando una verdadera centralización en la justicia. De las resoluciones dictadas por los veintiocho tribunales superiores de justicia de los estados y de las del Distrito y territorios federales, la Corte puede conocer, sea a través del amparo directo, bien del amparo en revisión. Las leyes o actos del Congreso de la Unión y de las veintiocho legislaturas de los estados son susceptibles igualmente de ser impugnados en la vía de amparo ante los jueces de distrito, y pueden llegar también al conocimiento de la corte, mediante la interposición del recurso de revisión. Lo propio cabe decir de los actos del Poder Ejecutivo Federal, de los de los gobernadores de los estados y territorios federales, secretarios de Estado y jefes de departamentos autónomos, tribunales del trabajo, millares de ayuntamientos que existen en la república y autoridades policiacas.

Todo nuestro sistema político reposa en la concepción de la supremacía del Poder Judicial Federal como guardián de la observancia de los preceptos constitucionales, y la presente iniciativa parte de la base de que nada sería más inconveniente que restarle atribuciones. Al apuntarse, pues, la suma de facultades de que esté investiga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se señala, simplemente, que uno de los órganos jurisdiccionales que integran dicho poder centraliza, dentro del sistema en vigor, la administración de la justicia.

En contraste, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos del Norte (cuya Constitución Política fue el modelo en que se inspiraron nuestros legisladores) sólo conoce actualmente de unos cuantos centenares de asuntos; sin que sea posible válidamente establecer un parangón entre el número e importancia de las controversias del resorte de los tribunales federales del país vecino, con las que se ventilan en México.

Las competencias y grados de los tribunales federales, hecha abstracción del anterior inconveniente sería preciso que la Constitución, a efecto de proceder con el mayor acierto, se ocupara de detalles relativos a la naturaleza y trascendencia de los negocios, para determinar la competencia del más alto de nuestros tribunales. Ello le daría entonces, una fisonomía más propia de una ley secundaria que de corte fundamental. Prescindir en el texto constitucional de la indispensable referencia a la índole y magnitud de los asuntos para adoptar una fórmula genérica, conduciría a acoger el más insatisfactorio de los criterios, dentro del sistema de imponer severas limitaciones al legislador secundario. Establecer, por ejemplo, que la Suprema Corte tendría competencia para conocer de los amparos directos, y que los tribunales de circuito decidirían los amparos en revisión, sería un índice poco seguro de acertada solución. Efectivamente, en un gran número de amparos directos pueden versarse cuestiones patrimoniales de poca monta,

en que el interés público sólo muy lejanamente esté comprometido; y, en cambio, amparos indirectos (especialmente en materia administrativa) son susceptibles de afectar resoluciones o normas íntimamente vinculadas con la política general del Estado o con el bienestar común. El amparo directo únicamente significa que el asunto ha pasado por el tamiz de un tribunal. Pero no siempre lo que ha sido materia de un litigio es de más trascendencia para el interés público, que lo que no lo ha sido.

De ahí que la reforma que propongo se introduzca tienda a capacitar al legislador secundario para que tomando en cuenta el número, naturaleza y significación de las controversias, constitucionales que se susciten por violación de garantías individuales, opera una adecuada redistribución de competencias. En los términos de la presente iniciativa, se suprime simplemente la regla<sup>64</sup> de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha de conocer, forzosamente, de la totalidad de los amparos directos y en revisión. Se abandona, pues, a la discreción y medida del Poder Legislativo, determinar qué juicios de garantías ameritan ocupar la atención del más alto de nuestros tribunales, cuáles casos deben ser del conocimiento de los tribunales de circuito y cuándo han de ser competentes los juzgados de distrito. Se mantiene intocado por tanto, el principio de supremacía del Poder Judicial de la Federación; pero, sin que ello implique anulación o menoscabo de las facultades de la justicia de la unión, se trata de capacitar al Congreso para ampliar la jurisdicción de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, si es que así lo estima oportuno. Nada más distante del espíritu del Ejecutivo que el propósito de alterar, en detrimento de la justicia de la Unión, al equilibrio de poderes establecido en la Constitución.

No se oculta al Ejecutivo Federal que la organización y graduación de los tribunales que habrá de efectuarse en consonancia con las anteriores ideas (si es que ellas merecen la aprobación legislativa) deberá ser materia de concienzudo estudio; pero confía en que se podrá elaborar, sin perjudiciales festinaciones, un proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que sienta las bases para un recto y expedito despacho de los asuntos que le conciernen. En la elaboración de ese proyecto de ley, necesariamente habrán de tomarse en cuenta las circunstancias y detalles de todo orden que sirvan para indicar el criterio más certero a seguir y que no podrían mencionarse en el texto constitucional, a menos de desnaturalizar su esencia.

Sin embargo, y para continuar circunscribiéndome a la materia del amparo, conceptúo pertinente sugerir a esa Cámara que en los tres casos es-

---

<sup>64</sup> Lo que en la actualidad se conoce como “fracción” de un artículo, nuestro autor la llama “regla”.

peciales a que a continuación me refiero, el legislador secundario no puede privar de interceder a la Suprema Corte de Justicia.

1o. Cuando en el juicio de garantías se reclame la constitucionalidad de una ley federal o local

2o. Cuando se reclame la violación directa de algún precepto constitucional; en la inteligencia de que no habrá violación directa, si la infracción constitucional sólo resulta del quebrantamiento de una disposición legal secundaria; y

3o. Cuando la autoridad responsable integre un órgano jurisdiccional federal, sin más superior jerárquico que la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las dos primeras excepciones están determinadas por la naturaleza estrictamente constitucional de los asuntos. La tercera se encamina a evitar que un órgano jurisdiccional inferior conozca en amparo de los actos de su superior, como acontece actualmente con los jueces de distrito, que tienen competencia para los amparos indirectos interpuestos contra los magistrados [unitarios] de circuito.

El Ejecutivo Federal juzga que, como un complemento obligado del sistema que se propone, es conveniente que la ley secundaria fije las formalidades relativas a la procedencia, interposición, sustanciación y decisión de un recurso, que se dará contra las sentencias definitivas que pronuncian en los juicios de amparo los tribunales federales interiores, cuando tales sentencias sean contrarias a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ese recurso precisa implantarlo, más que en interés directo de la parte que se estime agraviada con la sentencia de amparo, en beneficio de una uniforme interpretación de las leyes por la justicia de la unión. De otra suerte, no habría posibilidad práctica de formar jurisprudencia, para los amparos que no pueda conocer la Suprema Corte de Justicia directamente ni en revisión, pues que los diversos tribunales de circuito podrían sustentar sobre una misma materia tesis contradictorias. Pero, huelga casi aclarar que la competencia de la Corte quedará estrictamente circunscrita, en tales casos a la decisión de si ha habido o no apartamiento a la jurisprudencia de la propia Corte, sin que pueda ella sustituirse en ningún caso, a las otras atribuciones de los tribunales federales en las demás cuestiones planteadas en el amparo de que se trate.

Otra de las adiciones que sugiero, propende a ensanchar la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, capacitándola para conocer, en última instancia, de las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con



las potencias extranjeras, siempre y cuando tales controversias afecten los intereses públicos.

La noble y original institución del amparo (motivo de legítimo orgullo para nuestra patria) resulta irremplazable, ciertamente, cuando los tribunales federales se erigen en custodios de la legalidad de los actos de los otros poderes de la Unión y de las autoridades comunes de los estados, Distrito y territorios federales. Entonces, se impone la necesidad de un juicio extraordinario como único medio político y constitucionalmente permisible de compeler a las autoridades responsables para que declaren insubsistente los actos que de ellas se reclamen. Pero, si el juicio de garantías se endereza contra la decisión de un tribunal federal jerárquicamente inferior a la Suprema Corte, no existe razón para apartarse de las vías normales que el derecho procesal abre a la parte inconforme con una resolución judicial.

La reestructuración de un sistema de recursos en contra de las decisiones de tribunales federales inferiores recaídas en vía diversa a la del amparo ofrece, además, una ventaja adicional sobre el juicio de garantías. En éste, la justicia de la unión no puede sustituirse a la autoridad responsable para confirmar, modificar o revocar el acto reclamado; lo que prolonga inevitablemente, en muchas ocasiones, la decisión de los litigios. En cambio, a través de un recurso propiamente tal, la Corte podrá asumir plenamente las facultades del tribunal que haya pronunciado la sentencia recurrida y expedir la administración de justicia.

Claro está que de aprobarse la adición que se propone, quedará prescrita de rechazo la procedencia del amparo para aquellos casos de que puede conocer, en última instancia la Suprema Corte, pero no debe verse en ello precisamente un mal. Lo habría, si la improcedencia del juicio de garantías determinara un estado de indefensión para los particulares. Mas no puede decirse que haya inconveniente alguno de orden práctico cuando la Corte estará en aptitud de sustituirse al órgano jurisdiccional que haya pronunciado la resolución recurrida, con facultades para confirmarla, modificarla o revocarla. Por lo demás, habría resultado ilógico mantener abierto, en tales casos, el camino del amparo, cuando sólo podrían seguirlo los particulares, mas no la Federación como poder soberano. Establecer la procedencia del amparo para los particulares cuando han litigado ante los tribunales de la Federación y en contra de la propia Federación como poder soberano, daría margen a graves complicaciones de orden técnico en caso de que una misma sentencia fuere reclamada por ambas partes.

En otro aspecto, el sistema de recursos a que se alude brindará idénticas oportunidades de buen éxito a los particulares y al Estado en las controversias que se susciten entre ellos. En la actualidad, cuando la Federación litiga

como persona de derecho privado se ve incapacitada de la posibilidad de llevar sus controversias con los particulares al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que su contraparte siempre está en aptitud de poner en movimiento el más alto de nuestros tribunales, a través del juicio de garantías. De aprobarse, por tanto, la adición que se sugiere, se restablecerá la observancia de uno de los principios básicos en todo proceso: el de la igualdad de las partes.

Con independencia de las consideraciones precedentes, la medida que el Ejecutivo Federal propone posee antecedentes históricos en nuestro derecho patrio. Así, la Constitución de 1857 preceptuaba (artículo 100) que la Suprema Corte de Justicia sería tribunal de apelación o bien de última instancia, conforme a la graduación que hiciera la ley de las atribuciones de los tribunales de circuito y de distrito. Y la anterior disposición era correlativa en esencia, del artículo 138 de la Constitución de 1824.

Sin embargo, el Ejecutivo Federal estima que no existe motivo razonable para que todas las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras hayan de llegar forzosamente al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sería incurrir en una grave contradicción pretender aligerar las labores de la Suprema Corte, desplazando a tribunales federales inferiores el conocimiento de un buen número de amparos e imponer, por otra parte, a la propia Corte la revisión de todos los fallos pronunciados por los tribunales de la Federación en vía diversa a la del amparo. Resulta conveniente en consecuencia, que la Carta Fundamental haga una primera selección de los asuntos resueltos por los tribunales federales que ameritan ser conocidos en última instancia por la Suprema Corte.

Existe, desde luego, toda una categoría de asuntos que no tiene porqué ser elevada a la decisión de la Corte en última instancia: la de los negocios en que, al tenor de la fracción I del artículo 104 constitucional, existe jurisdicción concurrente entre los tribunales federales y los comunes de los estados, Distrito y territorios federales. La circunstancia de que esas controversias sólo afecten intereses particulares hace innecesaria la intervención de la Corte, máxime cuando, (de aprobarse esta iniciativa) el legislador secundario atribuirá competencia a la propia Corte para conocer, atenta su importancia, de una buena parte de tales controversias en la vía de amparo.

Aun cuando el artículo 23 Constitucional capacita al legislador secundario para organizar tres instancias en los juicios criminales, la Federación y las entidades que la integran han proscrito, en términos generales, al recurso de súplica con cuya admisión se iniciaba al tercer grado. Por ende, de no excluirse los juicios penales federales de la regla que se fundamenta se

abriría sólo la puerta al Ministerio Público para pedir, sea la agravación de la pena impuesta por la sentencia de apelación, bien la condena de un procesado absuelto después de haber sufrido la sustanciación de dos instancias.

Por último, los tribunales del trabajo son, en cierta medida, órganos jurisdiccionales. Mas, cuando resuelven un conflicto de orden económico lo hacen atendiendo primordialmente consideraciones extrajurídicas. Sería pues, un error subordinar dichos tribunales del trabajo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de un recurso.

Pero, cuando en vía diversa de la de amparo, se suscita una controversia entre una autoridad administrativa federal y un particular y esa controversia se ventila ante un tribunal federal inferior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es inconcuso que ésta debe estar capacitada para conocer de ella en última instancia. Ahora que el legislador secundario puede usar de su prudente arbitrio para determinar cuáles de esas controversias administrativas ameritan, por su significación, ocupar la atención del más alto de nuestros tribunales.

La reforma que se propone quedaría incompleta si no se modificara el artículo 94 de la Constitución de manera de permitir también al legislador secundario la creación de nuevos tribunales federales, al lado de los que desde el principio de nuestro sistema federativo vienen existiendo. De esta manera y sin necesidad de que en cada caso vuelva a tocarse la Constitución, podrá en lo futuro hacerse la gradual revisión de la estructura del Poder Judicial Federal, para adaptarlo a las cambiantes necesidades sociales. De modo especial, podrá abordarse así el problema de la justicia administrativa, pues aun cuando esta institución existe ya en ramas especiales (y ha mostrado su conveniencia, tanto para los particulares como para el Estado) falta respecto a ella la obra legislativa sistemática.

Por razones de congruencia con el sistema que se protocoliza, se propone la supresión de la parte final de la fracción I del artículo 104 y la modificación de la última parte del artículo 105 de la Constitución General.

Si la distribución de competencias y grados de los tribunales federales se difiere al legislador secundario, resulta injustificable que subsista la regla de apelación<sup>65</sup> de las sentencias de primera instancia para el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. Esa regla no ha sido óbice, desde luego, para que por encima de sus términos generales (que no admiten, en rigor de derecho, distingo alguno por parte del juzgador) continúe aplicándose el artículo 1340 del Código de Comercio y para que sea declarado en acatamiento a este precepto de derecho secundario, que sólo

<sup>65</sup> En el original está escrito *apelabilidad*.

son apelables en materia mercantil las sentencias dictadas en los juicios cuyo interés exceda de un mil pesos.

Dispone la parte final del artículo 195 constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá competencia exclusiva para conocer de los negocios en que la Federación fuere parte. No obstante el tiempo que lleva de estar en vigor dicho precepto, reproducción de una norma contenida ya en las constituciones de 1824 y de 1857, ni la doctrina ni la jurisprudencia han elaborado, hasta la fecha una teoría plenamente satisfactoria para determinar, con vista de las atribuciones del más alto de nuestros tribunales, cuando es parte de un juicio la Federación.

El criterio de que un asunto es del resorte exclusivo de la Suprema Corte cuando se afectan los intereses de la Federación como persona de derecho privado, obligaría al más alto de nuestros tribunales a avocarse al conocimiento de negocios de escasa significación pecuniaria, por el solo hecho de que un funcionario federal de ínfima categoría haya celebrado un contrato o ejecutado un acto que caiga dentro del campo del derecho civil. Decidir (como lo hacía el Código de Procedimientos Civiles Federales, de 6 de octubre de 1897), que la federación es parte cuando tenga que ejercitar derechos o cumplir obligaciones emanadas de la ley o de contratos celebrados por los secretarios de estado, siempre que en uno y en otro caso se afecten los intereses generales de la nación, es evadir la solución del problema, dada la ambigüedad de la fórmula “intereses generales de la Nación”. Todo ello sin contar con que controversias suscitadas con motivo de la interpretación o cumplimiento de los contratos, en que se hubieran contraído importantes obligaciones por el Estado, podrían escapar al conocimiento de la Suprema Corte, caso de no haber intervenido en su celebración un secretario de Estado. Y finalmente, repudiar la doctrina que distingue una doble personalidad en el Estado, conduciría al extremo de atribuir competencia exclusiva a la Suprema Corte para el conocimiento de todos los asuntos litigiosos en que hubiere intervenido un funcionario federal, prescindiendo en absoluto de su significación.

A juicio del Ejecutivo, la única solución apropiada consiste en mantener la regla de que los tribunales federales son competentes para conocer de las controversias en que fuere parte la Federación y encomendar al legislador secundario que, según el número, naturaleza e importancia de tales controversias, otorgue o niegue competencia exclusiva a la Suprema Corte para conocer de ellas en única instancia.

De modificarse la regla sentada por la parte final del artículo 105 constitucional, será preciso reformar también la parte final del artículo 102 de la carta fundamental para establecer que el procurador general de la Re-

pública intervendrá personalmente en los asuntos que sean de la exclusiva competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en vez de hacerlo participar (como se hace actualmente) en todos los negocios en que la Federación fuere parte.

Las modificaciones que sugiero se hagan al artículo 107 constitucional, están encaminadas a:

1o. Realizar una más lógica y correcta ordenación de las materias.

2o. Suprimir la rígida distribución de competencias y grados de los tribunales federales, en el juicio de amparo.

3o. Acoger la jurisprudencia de la Corte en punto a procedencia del amparo contra actos de autoridad distinta de la judicial.

4o. Equiparar en el texto constitucional y para los fines de sustanciación del amparo los laudos de los tribunales del trabajo y las decisiones de la autoridad administrativa recaídas al final de un procedimiento contencioso, con las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles, mercantiles y penales.

5o. Sentar reglas precisas acerca de los casos en que procede suspender la ejecución de los actos reclamados.

6o. Evitar que las autoridades judiciales señaladas como responsables, con ninguna de su ecuanimidad y en detrimento de las funciones que le están encomendadas, se empeñan en que prevalezcan sus propias opiniones sobre los puntos de vista del quejoso.

7o. Impedir que las autoridades judiciales responsables en los amparos penales desnaturalicen sus atribuciones, y asuman, en rigor, el ejercicio de la acción persecutoria que sólo compete al Ministerio Público; y

8o. Brindar oportunidades al Ministerio Público que haya gestionado el acto reclamado en su amparo penal, para que intervenga en éste.

Al lado de las anteriores reformas (concernientes todas a la organización, graduación y competencia de los tribunales federales) considero oportuno proponer a esa Cámara se adicione la fracción XXI del artículo 73 constitucional a fin de capacitar al Congreso de la Unión para que dicte las medidas tendientes a una más eficaz represión de la delincuencia en toda la república.

No se escapa al Ejecutivo que ella es producto en ocasiones de las inevitables deficiencias propias de toda organización social, cuando no mera manifestación de taras atávicas individuales o efecto de un impulso pasional. Sin embargo, para la generalidad de los casos, creo que de un eficaz funcionamiento de los órganos jurisdiccionales encargados de la imposición de las sentencias y de una correcta ejecución de los fallos judiciales, depende fundamentalmente el buen éxito de toda política de prevención de la delin-

cuencia. Desde un punto de vista social, la pena continúa y debe continuar poseyendo cierto poder intimidatorio que inhibe al individuo a punto de cometer un delito.

Por ello estima el suscrito que un constante intercambio de informes, entre las autoridades policiacas de todo el país, acerca de los sujetos activos de delitos; una cooperación material recíproca de las autoridades federales y comunes para el esclarecimiento de quienes son los responsables de los hechos criminosos; una tentativa encaminada a que las legislaturas de los estados procuren, en puntos medulares, unificar sus codificaciones; y en general, un estado de auténtica y permanente colaboración entre las autoridades locales y las federales, son susceptibles de contribuir a que se abatan nuestros hoy elevados coeficientes de criminalidad.

Mas, la naturaleza de la carta fundamental; la imposibilidad de mencionar en ella con el pormenor deseable cuáles son las medidas generales que deben adoptarse para combatir la delincuencia y atento al peligro de incurrir en omisiones, se juzgó preferible el empleo de una fórmula genérica. No obstante, en la adición que propongo se cuidó escrupulosamente de respetar la soberanía de las autoridades judiciales de los estados y se proscribió todo intento de centralizar la administración de la justicia penal.

Por lo expuesto, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal otorga la fracción I del artículo 71 constitucional, tengo el honor de someter a la consideración y aprobación en su caso, del Poder Legislativo de la Unión, el siguiente proyecto de

#### DECRETO

Artículo único: Se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que a continuación se expresan:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como para adoptar, en auxilio de las autoridades comunes, las medidas de orden general que demande la eficaz represión de los delitos en todo el país y señalar la participación respectiva de las autoridades federales.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación; en una Suprema Corte de Justicia; en los tribunales de circuito, juzgado de distrito y demás órganos jurisdiccionales que establezca el Congreso de la Unión; en el número y con las atribuciones que él mismo determine.

Art. 102. El procurador general de la República intervendrá personalmente en todos los negocios de la exclusiva competencia de la Suprema Corte de Justicia, en los casos de ministros, diplomáticos y cónsules generales y en los demás asuntos que determine la ley. En los otros casos en que debe intervenir

el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afectan intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y territorios.

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema corte de Justicia de la Nación:

I. Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados.

II. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre estos y los de los estados, o entre los de un estado y los de otro.

III. Conocer de los recursos que las leyes otorguen contra las sentencias definitivas que los tribunales federales inferiores pronuncien en los juicios de amparo, cuando sean contrarias a la jurisprudencia de la propia corte. En este caso, la corte deberá limitarse a decidir si ha habido o no quebrantamiento de su jurisprudencia.

Artículo 106. En los casos y términos que fijan las leyes, podrá asimismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

I. Conocer directamente o en revisión de las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 103. Sin embargo, la ley no podrá privar de intervención a la Suprema Corte en los amparos que se encuentren en los siguientes casos:

1o. Cuando está impugnada la constitucionalidad de una ley federal o local.

2o. Cuando se reclama la violación directa de algún precepto constitucional. No hay violación directa si la infracción constitucional resulta sólo del quebrantamiento de una disposición legal secundaria; y

3o. Cuando la autoridad responsable integre un órgano jurisdiccional federal, sin otro superior jerárquico que la misma Suprema Corte de Justicia de la nación.

II. Decidir, como tribunal de última instancia, las controversias a que alude la fracción I del artículo 104, siempre que las mismas se susciten entre una autoridad federal y un particular.

III. Conocer, en única o última instancia, de las controversias en que la Federación fuera parte.

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se seguirán a instancia de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas que determinará una ley que habrá de ajustarse a las bases siguientes:

I. En materia civil, mercantil y penal, el amparo procederá solamente:

a) Contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa en ellas, o que cometida durante la secuencia del procedimiento, se haya agotado el recurso respectivo y quedado sin defensa el quejoso.

No obstante, esta regla podrá suplirse la deficiencia de la queja en un juicio penal cuando se encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

b) Contra actos en el juicio cuya ejecución cause perjuicios materiales o jurídicos de imposible reparación dentro del mismo juicio.

c) Contra actos de la autoridad judicial ejecutados fuera de juicio o después de concluido, siempre que su ejecución cause perjuicios materiales o jurídicos de imposible reparación.

d) Contra actos de la autoridad judicial que afecten a personas extrañas a juicio.

II. En materia administrativa y de trabajo y previsión social, el amparo sólo procederá contra los actos o resoluciones que no puedan ser recurridos legalmente, de modo de obtener plena reparación jurídica ante la misma autoridad que los dictó o ante cualquiera otra autoridad, sea o no judicial.

La procedencia del amparo contra resoluciones dictadas en esas mismas materias, dentro de un procedimiento que tenga las características de juicio en los términos de ley, se sujetará a las reglas establecidas por los incisos a), b) y d) de la fracción I.

III. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

IV. En los juicios de amparo, la suspensión se sujetará a las siguientes prescripciones:

a) En general, su procedencia se determinará tomando en cuenta la necesidad de conservar la materia del amparo, de evitar al quejoso perjuicios de difícil e imposible reparación, y de no impedir la ejecución de disposiciones de orden público.

b) En los juicios civiles y mercantiles, la ejecución de la sentencia definitiva sólo se suspenderá si el quejoso da fianza o constituye depósito o hipoteca para garantizar el pago de los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diere contra garantía real o personal para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediese el amparo, y pagar los daños y perjuicios.

c) En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva reclamada se suspenderá pro la autoridad responsable, a cuyo efecto el quejoso le comu-



nicará, dentro del término que fije la ley y bajo protesta de decir verdad la interposición del amparo.

d) En los juicios de amparo contra cobros fiscales, la suspensión se concederá previo depósito, fianza o hipoteca, o bien sin ninguno de esos requisitos cuando, a juicio de la autoridad judicial, estuviere debidamente asegurado el interés social.

V. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva recaída en juicio civil, mercantil, penal o administrativa, o contra un laudo dictado por un tribunal del trabajo, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, la que se adicionará con las que indicara la otra parte, dando en ellas la misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos.

VI. En los casos a que se contrae la fracción V la justicia de la Unión dictará su fallo sin más trámite ni diligencia que el escrito de demanda, el que produzca la otra parte y el procurador general de la República o el agente que al efecto designare y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga.

VII. La sustanciación de los juicios de amparo en que se reclamen actos distintos de los mencionados en la fracción V, se limitará al informe de la autoridad responsable y a una audiencia de pruebas, alegatos y sentencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe. La sentencia causará ejecutoria cuando la ley no otorgue recurso alguno en su contra y cuando concediéndolo, no ocurrieran los interesados al tribunal de revisión respectiva, dentro del término que la propia ley señale.

La ley secundaria fijará, asimismo, cuáles son las autoridades judiciales competentes para conocer del amparo en primer o único grado.

La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20, se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa o ante la autoridad judicial federal competente, pudiéndose recurrir en uno y en otro caso contra la resolución que se dicta, ante el tribunal de revisión que determine la ley.

Si el tribunal federal competente para conocer del amparo no residiere en el mismo lugar en que radique la autoridad responsable, la ley determinará al juez ante el que se ha de presentar el escrito de demanda y lo facultará para suspender provisionalmente el acto reclamado en los casos y términos que la misma establezca.

VIII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad competente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo y cuando admita garantía que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad con el que ofreciera la garantía y el que la protestare.

IX. Cuando el acto reclamado sea una sentencia o cualquiera otra resolución judicial, la autoridad responsable no podrá alegar ni interponer recursos

en el juicio de amparo. Estas facultades se concederán siempre a la contraparte o contrapartes del quejoso en el procedimiento que origine el amparo aun cuando sea de orden penal.

X. El Ministerio Público Federal será parte en todos los juicios de amparo. Sin embargo, podrá abstenerse de intervenir en cualquier etapa del proceso, cuando a su juicio el caso de que se trate careciera de interés público.

XI. Si después de concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de aludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Ministerio Público Federal.

XII. Los alcaides y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de este sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignado a la autoridad o agente de ella el que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y en el que se verificó la detención.

#### TRANSITORIOS

Artículo 1o. El Congreso de la Unión expedirá a la brevedad posible las reformas que, como consecuencia de la anterior modificación a los textos constitucionales, fuere indispensable hacer a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley de Amparo.

Artículo 2o. Mientras no se expidieren las reformas a que se contrae el artículo anterior, continuarán en vigor los textos constitucionales que se modifican y adicionan en virtud del presente decreto, en la parte que los mismos se refieren a organización, competencia y graduación de los tribunales federales.

Artículo 3o. El presente decreto comenzará a regir el mismo día de su publicación en el Diario Oficial.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN.

Palacio Nacional, a

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Manuel Ávila Camacho.

## 2. *Anexo a la anterior*

Al lado de las anteriores reformas (concernientes todas a la estructura y competencia funcional de los tribunales federales) y considerando que la paz colectiva y el orden jurídico demandan la adopción de medidas tendientes a prevenir y reprimir la comisión de actos antisociales, propongo a esa Cámara que se adicione el artículo 73 constitucional en el sentido que después indico.

No se escapa al Ejecutivo que la delincuencia es producto, en ocasiones, de las inevitables deficiencias propias de toda organización social, cuando no mera manifestación de taras hereditarias individuales o efecto momentáneo de un impulso pasional. Sin embargo, para la generalidad de los casos, cree que de un eficaz funcionamiento de los órganos jurisdiccionales encargados de la imposición de las sanciones y de una correcta ejecución de los fallos judiciales, depende, en gran parte, el buen éxito de toda política de prevención de la delincuencia. Y es que, desde un punto de vista social, la pena continúa y debe continuar poseyendo cierto poder intimidatorio que inhiba al individuo a punto de cometer un delito.

Por ello, se estima que un constante intercambio de informes, entre las autoridades policiacas de todo el país, acerca de los sujetos activos de delitos; una cooperación material recíproca de las autoridades federales y comunes para el esclarecimiento de quienes son los responsables de los hechos criminosos; una tentativa encaminada a que las legislaturas de los Estados procuren, en puntos medulares, unificar sus codificaciones penales; y, en general, un estado de auténtica y permanente colaboración entre las autoridades locales y las federales, son susceptibles de contribuir a una más eficaz represión de los delitos y de rechazo, a que se abatan nuestros hoy elevados coeficientes de criminalidad.

Mas, dada la imposibilidad de mencionar en la Carta Fundamental con el pormenor deseable cuáles son los medios aconsejables para combatir la delincuencia y atento el peligro de incurrir en omisiones, se juzgó preferible el empleo de una fórmula genérica. No obstante, en la adición que propongo se cuidó de respetar escrupulosamente la soberanía de los estados y se prescribió todo intento de centralizar la administración de la justicia penal.

De aprobarse la adición que sugiero, el Congreso de la Unión quedará facultado para adoptar, en auxilio de las autoridades comunes, las medidas de orden general que demande la eficaz represión de los delitos en todo el país, así como para señalar la participación respectiva de las autoridades federales.

Más, por saludables que sean los efectos que socialmente produzca la eficaz represión de los delitos, resulta imprescindible admitir que las medidas tendientes a la prevención de la delincuencia deberán estar enfocadas singularmente a la desaparición o atenuación de las causas que la explican.

Aun cuando el hombre no pueda ser considerado como un mero producto inerte de fuerzas biológicas y sociales ineluctables, es inconcuso que un gran número de individuos está notoriamente incapacitado para resolver por sí mismo sus problemas y atender a la satisfacción de sus propias necesidades. Taras hereditarias; deficiencias en la educación; influjo del medio ambiente e imperfecciones inherentes a toda organización económico y social, son factores que acrecientan constantemente el ejército de inadaptados y delinquentes.

Desechada por el Estado contemporáneo la teoría de la selección natural que exaltaba la supervivencia del más fuerte y la desaparición del débil, reconocido que por indeclinables razones humanitarias la colectividad está obligada a proteger a todos sus miembros. Elementales consideraciones de defensa social reclaman imperiosamente el fortalecimiento de la función de asistencia pública, que es tanto más indispensable en nuestra patria, si se toma en cuenta el bajo nivel de vida de la generalidad de sus habitantes.

La magnitud del doloroso problema de protección a los desvalidos y la insuficiencia de los medios materiales de que se dispone para resolverlo, apuntan la necesidad inaplazable de que la Federación, los estados y los municipios unifiquen su acción, coordinen sus esfuerzos y sumen sus recursos, para estar en aptitud de obtener así un mejor rendimiento. Mas, la experiencia adquirida durante el tiempo que lleva de funcionar la Secretaría de la Asistencia Pública revela que la dispersión de actividades en la materia continuará subsistiendo indefinidamente, si no se sientan las normas jurídicas adecuadas a corregir la situación presente.

Dentro del régimen constitucional que nos rige, el Congreso de la Unión no está capacitado para fijar la política a seguir en el ramo de asistencia pública. En consecuencia, por aplicación de la regla contenida en el artículo 124 de la carta fundamental, debe concluirse que esta potestad está reservada a los estados, y que no existe siquiera, competencia concurrente entre ellos y la Federación.

A efecto de capacitar al Congreso de la Unión para que pueda dictar las normas que hagan más fructífera la gestión de las autoridades federales de los estados y municipales en la materia de asistencia pública. Es menester por tanto adicionar el artículo 73 Constitucional.

Ahora bien, cerca de las dos tercias partes del presupuesto de la Secretaría de la Asistencia Pública son cubiertas con los productos de una insti-

tución que canaliza correctamente el espíritu de juego a la realización de una noble finalidad: la Lotería Nacional. Los ingresos de ella, cada día en aumento, han permitido ensanchar o intensificar la órbita de acción de las autoridades federales. Pero, así y todo, hecha abstracción de los servicios de asistencia infantil que han comenzado a extenderse hasta los más remotos confines del país, las actividades de la Secretaría del ramo apenas si son conocidas fuera del Distrito Federal.

El bien cimentado crédito de la Lotería Nacional permite augurar que continuarán acrecentándose sus ingresos; pero ello sólo será posible realizarlo si se delimita, de una vez por todas, la competencia de las autoridades legislativas de la Federación.

El artículo 73 Constitucional no otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar para toda la República con exclusión de las autoridades locales, sobre loterías y juegos de azar. Sin embargo, ha sido práctica constante (admitida inclusive por las autoridades locales) que la Secretaría de Gobernación realice funciones de policía, en esta última materia, no sólo en el Distrito y territorios federales, sino también en otras entidades federativas, señaladamente en las zonas fronterizas.

Conviene consagrar por ende en el texto constitucional, el ejercicio de la política que ha venido siguiendo en el ramo el gobierno federal y sobre cuyas excelencias resulta celoso insistir.

Por lo expuesto, en ejercicio de la facultad que el Ejecutivo Federal otorga la fracción I del artículo 71 constitucional, tengo el honor de someter a la consideración y aprobación en su caso del Poder Legislativo de la Unión, el siguiente proyecto de

#### DECRETO

Artículo único. Se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que a continuación se expresan:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la república sobre minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito, loterías y juegos de azar, energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión único en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, asistencia pública y salubridad general de la república.

5a. Las leyes que expida el Congreso de la Unión distribuirán el ejercicio de la función de asistencia pública entre la federación, las entidades que la in-

tegran y los municipios y fijarán las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio, cuidando de unificarlo y coordinarlo en toda la república.

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse, así como para adoptar en auxilio de las autoridades comunes, las medidas de orden general que demande la eficaz represión de los delitos en todo el país y señalar la participación respectiva de las autoridades federales.

El resto del articulado tomarlo intacto de la iniciativa original. Cuidar, sin embargo, de permutar la fracción II del artículo 106, por el texto siguiente:

Artículo 106

II. Decidir, como tribunal de última instancia, las controversias a que alude la fracción I del artículo 104, siempre que las mismas se susciten entre una autoridad federal y un particular. Se exceptúan las controversias del orden criminal.

### 3. *Observaciones al anterior Anteproyecto formulados por alguno ministros de la Suprema Corte*

En la fracción I del artículo 107, tal como se propone en el anteproyecto, se reúnen disposiciones que actualmente se encuentran en las reglas II y IX del artículo actual del mismo número. No se ve la necesidad de esa reforma en lo que a método respecta.

En el inciso a) de esa misma fracción se suprime el requisito de reclamar la reparación constitucional que actualmente existe, lo cual puede dar lugar a que aumente el número de amparos, que ya es demasiado grande, y quita, además, fijeza a los procedimientos del juicio en que se pida el amparo.

La fracción II que se propone, además de ser oscura, no da lugar al amparo en el caso de aplicación de principios generales de derecho. Como en la legislación actual sólo se autoriza la aplicación de los principios generales de derecho, a falta de ley expresa, no autoriza el amparo contra la inexacta aplicación de esos principios, haría que, en caso de falta de ley expresa, quedase con valor cualquiera arbitrariedad de las autoridades locales, lo cual sería peligrosísimo.

La fracción III exige en materia administrativa y de trabajo, que se agoten los recursos ordinarios y tiende a asimilar el amparo en esos casos al actual amparo directo. Esto puede quitar su valor al amparo, por no poderse pedir con la oportunidad necesaria.

La fracción IV da a la Suprema Corte una facultad<sup>66</sup> [...] gobierno el procurador y el Ministerio Público representante del mismo gobierno, lo

<sup>66</sup> En el texto original falta una hoja, la número dos, que corresponde a partir de este espacio, por lo tanto el párrafo es muy difícil de entender. *N. del E.*

que debería hacerse en que ningún funcionario federal designado como autoridad responsable en un amparo pudiese interponer revisión sin la autorización expresa del procurador. Naturalmente que esto último es en la actualidad una imposibilidad política. Pero en todo caso, desde el punto de vista técnico, sería sostenible en tanto que la reforma propuesta no lo es.

La reforma que se propone al artículo 14 de la Constitución consiste en suprimir de este precepto la frase: “a falta de ésta, se fundará en los principios generales de derecho”. Ahora bien, si no hay ley expresa aplicable, tampoco puede haber interpretación jurídica de ella y entonces cabe preguntar ¿si no se funda la sentencia en principios generales de derecho, debe fundarse en el capricho del juzgado, o debe quedar el negocio sin sentencia? Se ve pues, que la supresión que se propone es absolutamente indebida.

En cuanto al artículo 104, se propone como reforma suprimir la jurisdicción concurrente establecida para los casos en que la aplicación de leyes federales afecte sólo intereses de particulares, concediéndola exclusivamente a los tribunales del orden común de los estados, Distrito y territorios. Es notoriamente inconveniente conceder a los tribunales locales la facultad de interpretar las leyes federales y apenas si por razones de orden práctico, puede aceptarse la jurisdicción concurrente. Pero concederla a los tribunales locales es notoriamente contrario a la naturaleza de la ley federal y al espíritu con que fue concebida la autoridad de los poderes federales.

De lo anterior se infiere que las reformas propuestas fueron poco meditadas, pues si bien tienden a evitar algunas dificultades a la Suprema Corte y a disminuirle su trabajo, en cambio acaba con el amparo directo, que ha sido un adelanto. Da [además] a la Suprema Corte, facultades discrecionales incompatibles con la imparcialidad que debe tener: le atribuye el derecho de quitar arbitrariamente algunos asuntos del conocimiento de los tribunales de circuito y deja abierta la puerta a arbitrariedades de algunas autoridades, al quitarles la obligación de aplicar los principios generales de derecho.

México, D.F. 13 de agosto de 1941.

#### *4. Memorandum del licenciado Fernando Lizardi dirigido al procurador general de la República José Aguilar y Maya*

Me ha hecho usted el honor de pedir mi insignificante opinión sobre un proyecto de iniciativa de ley, que modifica y adiciona los artículos 102, 104, fracción I, 105, 106 y 107, fracciones II, VI, VIII, IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sobre las objeciones que dicho

proyecto de iniciativa formuló en lo particular el señor presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, licenciado Salvador Urbina. Agradeciendo profunda y sinceramente ese honor y me creo obligado a exponer mi opinión con toda sinceridad, por más que no me juzgo suficientemente capacitado para abordar y resolver debidamente los problemas entrañados en la iniciativa misma y en las objeciones que se le hacen; más si yo no emitiese opinión alguna y declinara la distinción que usted se he servido hacerme, no correspondería yo debidamente a la confianza con que usted me honra.

El objeto y fundamentos de la iniciativa se encuentran debidamente extractados por el señor licenciado Urbina y por consiguiente, me voy a permitir desde luego copiar lo que dice sobre el particular tan distinguido letrado, a reserva de impugnar las conclusiones a que él llega y con las cuales no estoy conforme, por las razones que oportunamente se expresarán.

Dice el señor licenciado Urbina:

En la exposición de motivos se encuentran, en resumen, los siguientes postulados que voy a enumerar para después hacer el examen y juicio de los mismos: I. Una nueva estructuración de la justicia federal sólo podría realizarse por el Congreso de la Unión, dentro de la rigidez de los textos constitucionales que actualmente descienden de detalles puramente procesales. II. La iniciativa estima conveniente que se de en absoluto el sistema de fijación de competencias y grados implantados por la Constitución vigente y sustituirlo por normas constitucionales con la flexibilidad necesaria y capacitar al legislador ordinario para adoptar en cualquier momento la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación a las cambiantes necesidades sociales. III. La actual rígida distribución de competencias y grados que señala el artículo 107 constitucional, ha sido uno de los factores que mayor influencia ha tenido en la situación actual de rezago en la Suprema Corte, ya que no existe un solo amparo de cualquier naturaleza y contra cualquier autoridad que no llegue y pueda llegar a conocimiento de la Corte. IV. Reconociéndose que no se trata de restar atribuciones a la Suprema Corte, se señala, sin embargo, que la misma centraliza dentro del sistema en vigor la administración de justicia. V. La solución consistente en una más adecuada distribución de competencia entre los órganos que forman la judicatura federal, es el más lógico y el más acorde con la tradición jurídica mexicana. VI. El Poder Legislativo determinará a su discreción de que asuntos debe conocer la Suprema Corte y de cuáles los tribunales de circuito y los jueces de distrito ampliando la jurisdicción de estos dos últimos. VII. Deben ser materia de concienzudo estudio de la organización y graduación de los tribunales federales en consonancia con los anteriores postulados. VIII. La Suprema Corte debe ser capacitada como tribunal de última instancia y en funciones diversas a las de amparo, de controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes fede-



rales, cuando tales controversias afecten los intereses públicos, para terminar así con el reciente debate sobre la procedencia de la súplica resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte anterior. IX. Esta última reforma deriva su justificación del principio básico procesal de la igualdad de las partes en todo juicio, puesto que no pudiendo acudir la Federación en la vía de amparo cuando se discuten sus actos de autoridad por otro tribunal, la reforma del artículo 106 propuesta daría satisfacción a tal principio básico procesal. X. Quedaría legítimamente excluido el juicio de amparo en los asuntos en que la Suprema Corte conociera en última instancia. XI. El procurador general de la República sólo intervendrá personalmente en los negocios de la privativa competencia de la Suprema Corte.

Continúa diciendo el señor licenciado Urbina:

Como se ve de la enumeración de los postulados o tesis, resumidos anteriormente y que sostiene el proyecto de iniciativa, tratándose del juicio de amparo, se reduce a este fundamental postulado: Deben suprimirse de la Constitución los conceptos rígidos sobre competencia y graduación de la Suprema Corte de Justicia y de los demás tribunales federales, para dejar el criterio del legislador ordinario esa distribución de competencias y grados. Debe por otra parte, suprimirse el juicio de amparo en controversias sobre aplicación de leyes federales cuando aquéllas afecten los intereses públicos, dando atribución expresa a la Corte para conocer en única o última instancia, al arbitrio del Congreso de la Unión de tales controversias.

Una vez que el señor licenciado Urbina sintetiza en esos dos postulados los fundamentos del proyecto de iniciativa, procede a distribuirlos y se pronuncia contra el primero de ellos arguyendo que dejar a la ley secundaria la distribución de competencias y grados equivaldría a alterar el equilibrio político de los diversos poderes del gobierno, con mengua del Poder Judicial, pues no se concebiría:

[...] que las facultades o atribuciones de cualquiera de esos poderes fueran omitidos en la Constitución y delegados al legislador secundario; máxime cuando se proyecta dejar al árbitro de otro de los poderes, el Legislativo, las facultades y atribuciones de todos y cada uno de los órganos del Poder Judicial Federal, incluyendo en primer término, a la Suprema Cortes de Justicia. Al aceptarse el principio que se propone, quedaría efectuado el Poder Legislativo para llegar hasta hacer nugatoria la acción del Poder Judicial Federal y su completa nulificación, constituyendo con esto el más grave atentado al sistema tripartita de división de poderes a la supremacía judicial reconocida como base fundamental en nuestro código político.

No estoy conforme con la tesis sostenida por el señor licenciado Urbina porque no se trata de dejar al legislador secundario que determine las materias sujetas al Poder Judicial de la Federación que de todas maneras quedará expresamente determinadas por el artículo 104 de la Constitución, sino simplemente se le faculta para determinar las competencias y grados que sobre esos mismos particulares fijados en el artículo 104 citado, deben tener los diversos órganos del mismo Poder Judicial de la Federación, con lo cual se volverá el principio de división y equilibrio de poderes.

El argumento anterior es bien claro y sencillo. Pero más puede aclararse si se observa en los Estados Unidos donde la importancia de la Suprema Corte es tal que a los nueve ministros que la forman se les ha llegado a llamar los “nueve omnipotentes”, y en donde se ha llegado a decidir que “la Suprema Corte de Justicia lo puede todo, menos hacer de un hombre una mujer”. La fijación de competencias y grado se ha dejado por completo al legislador secundario en términos amplios todavía de los que propone la iniciativa a estudio. En efecto, el artículo 3 de la Constitución de los Estados Unidos que se refiere al departamento judicial, en su I Sección señala:

The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behavior, and shall, at stated Times, receive for their Services a Compensation which shall not be diminished during their continuance in office.

Lo que traducido al español significa:

El Poder Judicial de los Estados Unidos se depositará en una Suprema Corte y en aquellas cortes inferiores que el Congreso pueda de cuando en cuando ordenar y establecer. Los jueces, tanto de la Suprema Corte como de las cortes inferiores, durarán en sus cargos mientras observan buena conducta y recibirán, en los periodos establecidos, una compensación por sus servicios que no será disminuida mientras duren en el cargo.

La II Sección del mismo artículo 3 de la Constitución de los mismos Estados Unidos dispone:

The judicial power shall extend to all cases, in law and equity, arising under this Constitution, the laws of the United States, and treaties made, or which shall be made, under their authority; to all cases affecting ambassadors, other public ministers and consuls; to all cases of admiralty and maritime jurisdiction; to controversies to which the United States shall be a party; to contro-

versies between two or more states; between a state and citizens of another state; between citizens of different states; between citizens of the same state claiming lands under grants of different states, and between a state, or the citizens thereof, and foreign states, citizens or subjects.

Que traducido al español dice:

El Poder Judicial conocerá de todas las controversias de derecho estricto y de equidad, que se originen en esta Constitución las leyes de los Estados Unidos (leyes federales), y tratados hechos y por hacer, bajo la misma autoridad; a todos los casos que afecten a embajadores, otros ministros públicos y cónsules; a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a las controversias en que los Estados Unidos sean parte; a las controversias entre dos o más estados; entre un estado y ciudadanos de otro estado; entre ciudadanos de distintos estados; entre ciudadanos del mismo estado que reclamen tierras, conforme a mercedes de diferentes estados; y entre un estado o ciudadanos de él y Estado extranjeros, o ciudadanos o súbditos de estos.

Por las transcripciones anteriores pueden verse que el único tribunal creado directamente por la Constitución de los Estados Unidos es la Suprema Corte y que la creación de los demás tribunales federales se deja al criterio del legislador secundario, con la sola salvedad de que serán tribunales “inferiores”. Es decir, que de una manera u otra deben depender de la mencionada Suprema Corte. Puede verse también que entre la Corte y esos tribunales inferiores el legislador ordinario está capacitado para repartir las materias de que debe conocer el Poder Judicial, salvo que algunas de ellas estén expresamente reservadas por la Constitución a la Suprema Corte de Justicia y sobre este particular debe decirse que las únicas que reserva la Constitución a la Suprema Corte son las mencionadas en el mismo artículo 3, cuando establece:

In all cases affecting ambassadors, other public ministers and consuls, and those in which a state shall be party, the Supreme Court shall have original jurisdiction. In all the other cases before mentioned, the Supreme Court shall have appellate jurisdiction, both as to law and fact, with such exceptions, and under such regulations as the Congress shall make.

Lo que, traducido al español, significa:

En todos los casos que afectan a embajadores, a otros ministros públicos o cónsules, y a aquellos en que un estado sea parte, la suprema corte tendrá jurisdicción original. En todos los otros casos mencionados antes, la suprema

corte tendrá justificación de apelación, tanto respecto al derecho como a los hechos, con las excepciones y según las reglas que se establezca el Congreso.

Para el lector poco versado en las ideas juristas anglosajonas, llama desde luego la atención que no se haya dado jurisdicción original a la Suprema Corte de Justicia para conocer de aquellos casos en que los Estados Unidos sean parte. Esto se debe a razones que se expresarán cuando nos ocupemos de la Corte de Reclamaciones. Por lo demás, aun independiente de esa materia, se ve que la jurisdicción original de la Suprema Corte de los Estados Unidos según la Constitución de ese país es más restringida que la de nuestra en los artículos 105, 106 y 107, fracciones III a VIII inclusive.

Lo anterior bastaría para demostrar que, como antes se ha indicado, no obstante que la Constitución de los Estados Unidos ha dejado al legislador secundario la fijación de competencias y grados, para conocer de las materias de que debe ocuparse el Poder Judicial Federal, no por ello se ha alterado el principio de división de poderes, ni se ha menguado la importancia del Poder Judicial; sino antes bien se ha aumentado, como adelante se demostrará. Por lo que puede afirmarse que son infundados los temores que sobre el particular expresa el señor licenciado Urbina, con relación a una iniciativa que substancialmente tiende a dejar los artículos de nuestra Constitución que se establecen las bases para la organización de nuestro Poder Judicial, en una forma semejante a la adoptada en la Constitución de los Estados Unidos de Norte América para la organización del Poder Judicial de la Federación de aquel país. Pero todavía más claro lo infundado del temor del señor licenciado Urbina y se advertirá mejor la necesidad y benevolencia de la iniciativa que se propone, si repasamos siquiera sea ligeramente, lo que el legislador secundario de los Estados Unidos ha hecho para la organizar ese Poder Judicial.

Por el Acta Judicial de 1789 se crearon las cortes de distrito y las cortes de circuito. Además de estas últimas, el Acta de 1891 estableció las cortes de apelación de circuito, y el Código Judicial de 1912 suprimió las primitivas cortes de circuito, dejando tan sólo las cortes de apelación de circuito. De consiguiente, en la actualidad, los tribunales federales, llamados regulares, están formados por las cortes de distrito, de las cuales puede decirse de una manera general que tiene jurisdicción de primera instancia. Las cortes de apelación de circuito, de las cuales puede decirse que tienen jurisdicción de apelación, y la Suprema Corte de Justicia, que además de la jurisdicción original que le asigna la Constitución tiene jurisdicción de apelación en aquellos casos en que el legislador secundario, no ha establecido que cause ejecutoria la decisión de los tribunales de circuito.

Además de esos tribunales federales regulares, el Poder Judicial de los Estados Unidos cuenta los siguientes tribunales: la Corte de Reclamaciones, la Corte de Apelación contra Aduanas y la Corte de Comercio.

La Corte de Reclamaciones, establecida en 1850, debe juzgar la mayor parte de las demandas sobre pago de dinero que se instauran contra los Estados Unidos sea parte demandada. Aquí cabe hacer la explicación ofrecida cuando hicimos notar que no se dio jurisdicción original a la Suprema Corte de los Estados Unidos para conocer de los litigios en que los Estados Unidos sean parte. La razón es que, según la teoría jurídica y política anglosajona, los Estados Unidos por su plena soberanía, no podían ser demasiados litigios sino con su consentimiento, y como, por otra parte, cuando los Estados Unidos demandasen sólo lo harían por un seto de su libre voluntad, en ambas situaciones procesales la situación de los Estados Unidos es la de someterse a una jurisdicción por su propia voluntad y en este concepto, estaban en plena libertad, en uso de su soberanía, de someterse a la jurisdicción que mejor les pareciese.

Con semejante teoría, fue fácil llegar a la creación de la Corte de Reclamaciones, cuya existencia disminuye considerablemente el trabajo de la Suprema Corte y facilita a los particulares al ejercicio de sus derechos.

La Corte de Apelación contra las Aduanas conoce apelación de las resoluciones dictadas por los funcionarios de las aduanas. Las decisiones de esa Corte causan ejecutoria.

La Corte de Comercio fue creada por Acta de 18 de junio de 1910. Su jurisdicción, en algunos asuntos de comercio, es semejante a la que se daba para hacer cumplir o nulificar las decisiones de la comisión interestatal. Las sentencias de esta Corte son revisables en ciertos casos, por la Suprema Corte de los Estados Unidos.

Por lo anterior puede verse que el legislador secundario de los Estados Unidos no solamente no ha restado importancia al Poder Judicial Federal, sino que ha colocado bajo su dependencia tribunales de materia contenciosas y administrativas, que en los países europeos se consideran dependientes del Ejecutivo y no del Poder Judicial, por más que en esos mismos países se procure observar el principio de división de poderes.

Sobre este particular, no está por demás hacer algunas citas del interesante libro del señor licenciado Antonio Carrillo Flores denominado La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México:

Consumada la evolución cabe preguntarse ¿qué consecuencia real o jurídica de importancia, fuera de la puramente formal de una construcción orgánica derivada de adscribir a los Tribunales Administrativos al Poder Ejecutivo y no

al Poder Judicial sino hay liga alguna ni legal ni política entre los titulares del Poder y los órganos de jurisdicción? Ninguna que sea lesiva para los derechos de particular. Sostener por esto, como en el siglo anterior sostuvo Vallarta, que con el sistema continental se quebranta el principio de la división de poderes porque se reúnen dos o más de ellos en una sola persona, es popular una tesis sin valor actual alguno, aun dentro de la interpretación anglosajona y no francesa del principio de que se trata.

La transcripción anterior, que puede verse a páginas 162 de la edición de la obra citada hecha por Porrúa Hermanos, en la Ciudad de México, el año de 1939, viene a demostrar que el licenciado Carrillo, después de haber expuesto la necesidad de los tribunales en materia contencioso administrativa, necesidad con la que está de acuerdo el autor de este memorándum, no encuentra inconveniente en esos tribunales dependen del Poder Ejecutivo, conclusión con la que no está de acuerdo el suscrito, pues sin necesidad de entrar en una polémica sobre esta materia la sola consecuencia apuntada por el señor licenciado Carrillo y calificada de “puramente formal de una construcción orgánica” basta que sea preferible adscribir los tribunales administrativos al Poder Judicial y no al Ejecutivo, pues de simple sentido común el que sí se puede respetar en toda su integridad el principio político de la división de poderes, se respeta aun en la más mínima apariencia.

El mismo autor, en la misma obra y edición, página 169, refiriéndose a los tribunales administrativos de los Estados Unidos, dice textualmente:

La forma concreta de vincular estos cuerpos con los tribunales federales, depende de la ley especial que rija el caso, la que bien puede establecer la revisión o la procedencia de algunos de los recursos clásicos, particularmente el de certiorari. Sí puede notarse que por los principios que a partir de las leyes de 1916 y 1925 rigen la jurisdicción apelada, la Suprema Corte está obligada a conocer ni a través de apelación ni del Writ of Certiorari de todas las contiendas originalmente falladas por los cuerpos de que se trata, sino que como regla general provocar, termina en tribunales constitucionales inferiores a la Suprema Corte.

El criterio con que la suprema corte otorga el Writ, fue expuesto por el Presidente Hughes en la célebre carta que, en defensa de la situación existente y en contra del proyecto de Roosevelt para ampliar el número de magistrados, dirigido al senador Wheeler el 21 de marzo de 1937: “Bajo nuestro sistema federal, dijo cuándo los litigantes han obtenido la vista de sus casos ante los tribunales de primera instancia, el juez o jurado, según corresponda, ha fijado los hechos y la cuestión legal ha sido decidida; y cuando a la parte inconforme se ha concedido una apelación ante la Cortes de Apelaciones del circuito, los litigantes han obtenido la vista de sus casos ante los tribunales de

primera instancia, el juez o jurado, según corresponda, ha fijado los hechos y la cuestión legal ha sido decidida; y cuanto a la parte inconforme se ha concedido una apelación ante la Corte de Apelaciones del Circuito, los litigantes, en lo que respecta a sus intereses privados, nada deben esperar ya de los jueces. Si una ulterior revisión ha de tramitarse ante la suprema cortes, debe ser por el interés público que las cuestiones involucren. Semejante revisión tendría por ejemplo, el propósito de resolver conflictos derivados de decisiones contradictorias dictadas por diversas Cortes de Apelaciones de Circuito o por ellas y los tribunales de los Estados sobre puntos de derecho local; o el propósito de definir las cuestiones constitucionales o de fijar la interpretación de la legislación escrita por lo importante de los problemas jurídicos planteados. La revisión por la corte es, pues, en interés de la ley, de su adecuada exposición y afianzamiento, no en el mero interés de los litigantes.”, no es una cuestión de favor, sino de justa discreción judicial; de ninguna manera es factor decisivo la importancia de las partes o el monto del dinero comprometido en el pleito.

Mediante la aplicación de semejante criterio, incorporado, claro está, a las reglas de la Corte, Hughes concluye que “Puede con seguridad afirmarse que el sesenta por ciento de las solicitudes de certiorati, son absolutamente infundadas y nunca debieron formularse; veinte por ciento más, aunque con ciertos vicios de seriedad, no resisten un examen crítico. El resto, aproximadamente de otro veinte por ciento, merece u obtiene la concesión del recurso”.

La transcripción que procede es instructiva, no solamente porque fija la verdadera posición de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, que no siempre tiene que resolver en definitiva, sino que nos explica también cómo los tribunales inferiores aun cuando estén capacitados para dictar sentencias que causen ejecutoria, se encuentran sujetos a la Suprema Corte por medio del Writ of Certiorari.

Por lo demás, no es esta la única manera como se hace depender de las cortes de apelaciones de circuito de las que siempre es presidente nato un ministro de la Suprema Corte de la organización especial de la Corte de Comercio, con las facultades que en ella tienen los jueces o magistrados de las cortes de apelaciones de circuito, hacen patentes la influencia que la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos tiene sobre los demás tribunales federales.

No es esta la ocasión de exponer en detalles la organización de los mencionados tribunales, pues para los efectos de este memorándum basta con lo que antes se ha dicho. Para concluir el tema que actualmente nos ocupa, sólo habrá que explicar por qué si la Constitución de los Estados Unidos, que ha servido de modelo a los diversos constituyentes mexicanos, sólo menciona en el Poder Judicial a la Suprema Corte dejando al legislador secundario el establecimiento de los tribunales federales inferiores, no se ha

seguido en México el mismo sistema, sino desde la Constitución de 1824, se ha establecido constitucionalmente que el Poder Judicial de la Federación está constituido por la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito, y los juzgados de distrito.

En mi concepto esto se debió a una necesidad política, pues los constituyentes de 1824 se vieron sujetos a dos influencias: la de la tradición española, sin experiencia alguna en el federalismo y el deseo de imitar a las instituciones americanas, único ejemplo de federalismo digno de tenerse en cuenta. De allí que los constituyentes de 1824 temiesen que si dejaban mucha amplitud al legislador secundario para organizar los tribunales federales, éste, siguiendo la tradición española, los organizase absolutamente inadecuados y para evitar ese mal, copiado la legislación secundaria de los Estados Unidos de 1789, no sólo establecieron en el artículo 123 de los tribunales de circuito, y los juzgados de distrito, sino que en artículos posteriores de la misma Constitución de 1824, fijaron la competencia de unos y otros, descendiendo a verdaderos detalles absolutamente impropios de una constitución.

Razones análogas deben haber tenido los constituyentes de 1857, tanto más cuanto que, aunque ya en esa época se había establecido en Estados Unidos, pues data de 1855, la Corte de Reclamaciones, ésta estaba inspirada, como antes lo he manifestado, en ideas muy distintas a las nuestras sobre la posibilidad jurídica de demandar a un Estado soberano, de consiguiente, esa Corte de Reclamaciones no fue estimada por los Constituyentes de 1857 como modificatoria de la organización general del Poder Judicial Federal de los Estados Unidos, por lo cual no se consideró sino bien se estimó conveniente que subsistieran, establecidos por la Constitución misma en su artículo 90, los tribunales de circuito y de distrito, aunque ya no se fijó concretamente su competencia, pues esta quedó al criterio del legislador secundario en los términos del artículo 96.

En cuanto a los constituyentes de 1916 a 1917, puedo asegurar por haber sido uno de ellos que, debido al prestigio que tenía la Constitución de 1857, tratamos de modificar esta última lo menos posible y de limitar las reformas consignadas en la Constitución de 1917 a aquellos casos en que era notoria la necesidad de la reforma y a aquellos en que era preciso consignar un anhelo revolucionario. Por esta razón, cuando se discutió el artículo 94 de la actual Constitución, nadie objetó que además de la Suprema Corte se mencionarían en él a los tribunales de circuito y a los juzgados de distrito; tanto más cuanto que, debido a las reformas que a la tramitación del juicio de amparo en materia civil se hicieron en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908, la última Suprema Corte legal,



o sea la que funcionó hasta antes del 26 de marzo de 1913, no dejó gran rezago de negocios. Era de esperarse que los nuevos tribunales tampoco las tuvieran, debido a la circunstancia de que según la Constitución actual lo establece al final de la regla X del artículo 107 constitucional, hay casos en que las sentencias de primera instancia dictadas en juicio de amparo causan ejecutoria, en tanto que, según el Código Federal de Procedimientos Civiles, el recurso de revisión se trataba de oficio en todo juicio de amparo. De consiguiente, como no era de esperarse un gran recargo en las labores de la Suprema Corte y como por otra parte, no se hacía sentir aun la necesidad de que existiesen tribunales exclusivos para lo contencioso administrativo, se dejó el artículo 94 en los términos en que está, estableciéndose en él que el Poder Judicial de la Federación estará formado por la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, con lo cual se le da a dicho Poder la rigidez que trata de evitar el proyecto de iniciativa que estamos estudiando.

Resumiendo todo lo dicho sobre el particular, el autor de este memorándum estima que puede concluirse que es infundado por completo el temor manifestado por el señor licenciado Urbina, consistente en que se adaptarse la iniciativa, la ley secundaria podría alterar el equilibrio político de los diversos poderes, con mengua del Poder Judicial, pues ya hemos visto que eso no sucede ni teóricamente, ni en la práctica, toda vez que en los Estados Unidos de Norte América, ha sucedido precisamente lo contrario, o sea que el legislador secundario ha puesto bajo la dependencia de la Suprema Corte a tribunales contencioso administrativo, que en los países europeos dependen del poder ejecutivo. Eso mismo sucedería entre nosotros. Por consiguiente, de adaptarse la iniciativa, en vez de menguar en importancia el Poder Judicial, se acrecentaría éste; y en esta virtud, el autor de este memorándum, desde este punto de vista, estima conveniente, reformándose convenientemente en el mismo sentido, el artículo 94 de la Constitución, que no aparece reformado en el proyecto de iniciativa.

La segunda de las reformas substanciales que se consignan en el proyecto de iniciativa consiste en dejar al legislador secundario la facultad de determinar los casos en que la Suprema Corte debe conocer de los actuales amparos directos y de las actuales revisiones, amparo y revisiones que están encomendados ahora en su totalidad a dicho alto tribunal. Por su parte, el señor licenciado Urbina, sin objetar expresamente esa reforma, sin duda alguna la rechaza ya que objetó, de manera general, la idea de dejar al legislador secundario la distribución de las competencias y grados entre los diversos tribunales federales que hayan de establecerse.

El autor de este memorándum, tomado en consideración que la reforma se refiere exclusivamente a la fracción I del artículo 106, la cual alude solamente a la fracción I del 103, que se ocupa de los juicios de amparo por violación de garantías individuales, estima que la iniciativa es plausible, pues es evidente que la Suprema Corte debe conocer de los amparos que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o por leyes o actos de autoridad federal, ya que entonces se trata de cuestiones que afectan directamente a la organización de nuestra Federación. Pero cuando se trata de amparos por violación de garantías individuales, no hay razón teórica y probablemente tampoco política para hacer que la Suprema Corte conozca forzosamente de esos juicios.

En efecto, mientras se consideró que las garantías individuales protegían los derechos naturales del hombre y mientras estuvo en vigor el postulado sostenido por la Constitución de 1857 de que “los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”, era natural que se encomendase al más alto tribunal de la nación el conocimiento de los juicios de que se trata; y no sólo, sino que como una consecuencia lógica de estas ideas, se estableció la revisión forzosa ante la Suprema Corte de todos los juicios de amparo. Más, posteriormente, cuando se ha reconocido que no existe propiamente el derecho natural y que las garantías individuales son simplemente limitaciones al poder público establecidas en beneficio de los particulares por razón de conveniencia general, esas garantías, sin perder su respetabilidad, dejan de ameritar la intervención del tribunal máximo, pues bastará con que se haga respetar debidamente la decisión del órgano jurisdiccional que haya resultado el caso.

Esta es la razón por la cual la parte final de la regla IX del artículo 107 de la Constitución establece que “La sentencia causará ejecutoria, si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte, dentro del término que fije la ley y de la manera que expresa la regla VIII”. Es decir, se acabó con la revisión forzosa, que era consecuencia directa de la teoría aceptada por la Constitución de 1857.

Siendo esto así, se preguntará: ¿por qué, entonces, se encomendó a la Suprema Corte la revisión, cuando el recurso fuese propuesto por alguna de las partes? ¿Por qué el autor de este memorándum no impugnó la parte final de la regla IX del artículo 107 de la Constitución como diputado constituyente, sino antes bien, en su discurso de 22 de enero de 1917 en que impugnó el voto particular de los señores diputados Heriberto Jara a Hilario Medina, quienes pretendían que no se estableciese el amparo en materia civil, el licenciado Lizardi parece apoyar la idea de que la Suprema Corte conozca de esos juicios?

Sobre este particular debe decirse que en ese discurso, el autor de este memorándum manifestó expresamente que la Suprema Corte debía conocer de los casos en que la Federación invade la soberanía de los estados y de aquellos en que los poderes de los estados invaden atribuciones de los poderes federales; pero respecto a los amparos por violación a las garantías individuales, dijo solamente:

Y tenemos por último, lo que nuestra Constitución muy mercedamente pone en primer lugar: las garantías individuales. En un juicio civil, lo mismo que en un juicio criminal, se pueden violar las garantías individuales; esas garantías individuales están establecidas por todos los estados y la Federación está obligada a hacerlas respetar. ¿Y cómo va a hacer respetar la Federación las garantías individuales, si no tiene tribunal que juzgue todos esos asuntos? [...]

Se ve pues, que el autor de este memorándum habló simplemente de “tribunal” y no de Suprema Corte, cuando se trató de amparo por violación de garantías individuales y habló de Suprema Corte cuando se trató de los otros motivos de amparo.

Pero, se insistirá, ¿Por qué no impugnó expresamente la parte final de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución?

La razón es de carácter práctico y no técnico: si a raíz de la Revolución se hubiese encomendado a un tribunal secundario el decidir en definitiva sobre amparos de violación de garantías, sus decisiones no habrían sido respetadas por muchas autoridades acostumbradas a obrar arbitrariamente durante la Revolución. Era preciso encomendar esas decisiones a la Suprema Corte y aun así, hubo varios casos de desobediencia. Y como por otra parte, se ha dicho ya que en aquella época no parecía que hubiese temor de que se recargara demasiado la Suprema Corte, era natural que ni el autor de este memorándum ni ningún otro diputado constituyente objetase la parte final del párrafo primero de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución; pero esto no significa en manera alguna que no sea plausible la reforma que en este sentido se consigna en el proyecto de iniciativa que estamos estudiando.

Corresponde ahora examinar lo relativo al recurso diverso del amparo que se propone como adición al artículo 106 de la Constitución y como quiera que en este tema el autor del presente memorándum tampoco está de acuerdo con el señor licenciado Urbina, conviene transcribir lo que este letrado dice, a fin de que se adviertan los errores de su argumentación.

Dice el señor licenciado Urbina:

En cuanto al otro postulado, consiste en suprimir el juicio de amparo, restableciéndose lo que antes se llamaba suplica, aunque fuese con nombre diverso, y capacitado a la Suprema Corte para decidir cómo tribunal en única y última instancia a juicio del Congreso de la Unión, las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de tratados celebrados con las potencias extranjeras, siempre y cuando dichas controversias afecten intereses públicos, es igualmente inadmisibles en lo fundamental.

Si precisamente la iniciativa en su exposición de motivos proclama la no limitación del juicio de amparo, haciéndose eco de la opinión general y con justificada razón, excluir del juicio de amparo a las controversias de que se trata, que serían principalmente las de carácter fiscal, por más que se quiera disfrazar con el concepto de “intereses públicos”, es un contra sentido con la citada tendencia de no limitar el juicio de amparo. Por otra parte, no es exacto que el principio básico procesal de igualdad de las partes sea bastante para excluir el juicio de amparo en las controversias de que se trata, ni menos para restablecer la tercera instancia en la Suprema Corte en tales controversias, puesto que el concepto constitucional y jurídico del juicio de amparo explica y funda suficientemente la aparente desigualdad en que se encuentra la Federación en juicios con particulares, de no poder acudir al amparo, cuando el individuo afectado si tiene expedito el camino, además de que las garantías individuales deben prevalecer en todo caso sobre cualquier supuesta desigualdad sobre todo cuando litigio o controvierte un particular con el formidable contrario del poder público.

Si analizamos la argumentación que precede, encontraremos que la primera objeción del señor licenciado Urbina consiste en sostener que es un contrasentido el pretender suprimir al juicio de amparo en los casos propuestos, cuando en la misma iniciativa se asienta como un eco del sentir popular que no se debe restringir al amparo. Este argumento es doblemente erróneo, pues cuando la exposición de motivos del proyecto de iniciativa habla de no restringir el juicio de amparo, lo hace con el fin de no dejar “abandonados a los particulares a los abusos de las autoridades lugareñas”, y si en vez del amparo se da a los particulares otro recurso, que quizá sea más amplio, no se les deja en el abandono susodicho, sino que antes bien se les da un eficaz medio de defensa.

El segundo argumento consiste en sostener que se trata de restablecer el recurso de súplica en materia fiscal, aunque disfrazando este propósito bajo el concepto de “intereses públicos”. A reserva de ocuparme posteriormente de ese concepto, no puede menos que considerar el argumento del señor

licenciado Urbina como una mera suspicacia, ya que nada lo autoriza a suponer que sólo se trata de restablecer la súplica en materia fiscal.

Continúa diciendo el mismo letrado que el principio de la igualdad de las partes no es bastante para excluir el amparo en las controversias de que se trata. He apuntado ya que no se trata de suprimir el amparo, sino de sustituirlo por un recurso en que se pueda alegar lo mismo que se alegaría en el amparo y aún algo más.

Añade el señor licenciado Urbina que el mismo principio básico de la igualdad de las partes tampoco es razón para que se restablezca una tercera instancia ante la Suprema Corte en esas controversias. Sobre esto debe decirse que no se trata de una tercera instancia, pues dados los términos generales de la iniciativa, el legislador secundario es el que va a fijar los grados y en la adición concreta al artículo 106 de habla de “Decidir, como tribunal de única o última instancia [...]”. Se ve pues, que lo de la “tercera instancia” simplemente se lo imagina el impugnador del proyecto de iniciativa.

Termina el señor licenciado Urbina diciendo que el concepto constitucional y jurídico del juicio de amparo explica y funda la aparente desigualdad en que se encuentra la Federación en juicios contra particulares, de no poder ocurrir al amparo, mientras ellos sí pueden hacerlo. Es cierto que la concepción constitucional del amparo explica la desigualdad y funda una resolución que deseche el amparo que indebidamente pida la Federación; pero no es menos cierto que la desigualdad existe y que, si puede establecerse un recurso que le sirva al particular para hacer respetar sus garantías individuales, y que pueda ser utilizado por la Federación para hacer valer sus derechos fiscales o de otra clase, no hay motivo alguno para que no se restablezca la igualdad procesal entre las partes.

Lo anterior demuestra suficientemente la poca solidez de la argumentación del señor licenciado Urbina y sería bastante en este memorándum, si sólo se tratase de refutar a dicho señor; pero como también se me pide una opinión personal sobre las reformas que se consignan en el proyecto de iniciativa, debo ampliar un poco este estudio por lo que respecta el recurso de que se trata.

La naturaleza misma del juicio de amparo explica la existencia de la regla primera del artículo 107 constitucional, que prohíbe que en las sentencias que se dicten en el juicio de garantías se haga una declaración general respecto a la ley o acto que la motivara. De allí resulta que cuando el amparo se ha solicitado no por violación de la letra misma de la ley, sino de su interpretación jurídica, al llegar la ejecutoria a la autoridad responsable, ésta está obligada a dictar una nueva sentencia en que aplique una nueva interpretación jurídica de la ley que se dijo violada, pero está en libertad de

aceptar cualquiera nueva interpretación que no haya sido expresa o tácticamente rechazada por la anterior sentencia de amparo. Esta circunstancia no es grave cuando se trata de interpretar la leyes de los estados, pues entonces nada es más natural sino que la autoridad responsable; o sea, la autoridad del estado, fije la interpretación que ha de darse a sus propias leyes; pero cuando se trata de leyes federales, y la autoridad responsable ha sido un tribunal local, se dejaría al criterio de ésta la interpretación de la ley federal, cosa que es contraria el espíritu de la fracción I del artículo 104 de la Constitución; y aun en caso de que los intérpretes de tales leyes sean tribunales federales, por ejemplo, tribunales de circuito, como hay varios tribunales de la misma categoría, podrían tener distinto criterio, y establecer interpretaciones distintas para la ley federal, lo cual es también notoriamente inconveniente. Por esta razón, el autor de este memorándum estuvo plenamente conforme con lo dispuesto en la parte final del primitivo artículo 104 de la Constitución de 1917, sin que le hayan satisfecho por completo las razones que dieron para suprimir el recurso de súplica que de una manera general establecía la fracción I del artículo 104 de la Constitución.

Dada la explicación anterior, es lógico que el autor de este memorándum simpatice con la reforma que se propone como adición al artículo 106 de la Constitución, sin que en su concepto sea necesaria la frase “siempre y cuando dichas controversias afecten a los intereses públicos”, pues bastará que se trate de interpretación de leyes federales, para que proceda el recurso que provisionalmente llamaremos de súplica.

Lo que importa al establecer ese recurso, es que su establecimiento no implique la pérdida del derecho que tienen los particulares a ser protegidos en sus garantías individuales y que no se multipliquen indebidamente las instancias de los juicios, todo lo cual dependerá, no de la reforma constitucional que se propone y que estamos discutiendo, sino de la ley secundaria que haya de dictarse en caso de que se acepte dicha reforma.

Por lo demás, la frase antes transcrita, y que se refiere a los intereses públicos, merece hasta cierto punto la censura que le hace al señor licenciado Urbina, pues es una frase demasiado ambigua y general, que se presta a muchas interpretaciones y sería preferible, en concepto del suscrito, usar alguna locución que sin ese carácter tan general, indicara correctamente los casos en que semejante recurso debe tramitarse y resolverse por algún tribunal inferior, el de circuito, por ejemplo, y cuándo debe resolverse por la Suprema Corte.

Sin que el autor de este memorándum trate de proponerlo, pues sería impropio el redactar de una manera semejante a una ley secundaria un precepto constitucional, estima que, para redactar debidamente la adición

que se propone al artículo 106 de la Constitución, y para evitar esa locución de “intereses públicos” que como antes se ha dicho, se puede prestar a muchas interpretaciones, no estaría por demás estudiar las disposiciones consignadas en las secciones 128 a 252 de los Estatutos Revisados que rigen actualmente la organización del Poder Judicial de los Estados Unidos de Norte América. Un estudio cuidadoso de esos preceptos, probablemente nos permitiría encontrar una expresión que sin vaguedad alguna, fije cuándo la Suprema Corte debe conocer el recurso provisionalmente llamado de súplica y cuándo son los tribunales de circuito los que deben resolverlo.

El señor licenciado Urbina se refiere finalmente a algunas otras modificaciones que se proponen para el artículo 107 constitucional, estimando que algunas de ellas no son aceptables porque obedecen al postulado de nueva distribución de competencias y grados, por lo cual, como él rechaza esa nueva distribución, rechaza también las reformas. No sucede lo mismo respecto de nosotros, porque aceptando el nuevo postulado, tenemos que aceptar como consecuencias indispensables esas reformas al artículo 107 de la Constitución.

Otras de esas reformas al precepto citado, son consideradas por el señor licenciado Urbina sin gran importancia y como una simple aclaración a los actuales preceptos constitucionales, aunque alude al peligro que entraña el principio constitucional de la suspensión bajo fianza. En nuestro sentir, esas modificaciones son lógicas, y aun cuando por sí solas no ameritarían una reforma constitucional, ya que hay otros motivos para emprender esas reformas, bien pueden aceptarse y proponerse las que el señor licenciado Urbina estima simplemente aclaratorias.

Sin embargo, habrá que modificar un poco la redacción que se propone para la regla IX, pues se habla en ella de jueces de distrito, cuya competencia debe dejarse a la ley secundaria, tanto más cuanto que, si se quiere ser consecuente con las ideas en que se funda el proyecto de iniciativa, es indispensable también, como antes se he expresado, modificar el artículo 94 de la Constitución, en el sentido de no mencionar en él a los tribunales de circuito ni a los juzgados de distrito.

Por lo anterior puede verse que el autor de este memorándum es en general, partidario de la iniciativa de reforma de que se trata. Pero no desconoce que tal iniciativa al ser aprobada acarrearía una verdadera revolución en la organización del Poder Judicial y más grande aun en su funcionamiento. Revolución que no se justificará si no se tienen listas las leyes secundarias que hayan de realizar en la práctica la reforma constitucional que se proyecta. Leyes que ameritan un estudio muy concienzudo de las instituciones americanas que realizan en la practica el funcionamiento de unos tribunales

organizados en una forma muy semejante a las que la iniciativa pretende dar a nuestros tribunales federales, y un estudio igualmente concienzudo de nuestras tradiciones y realidades jurídicas. Así pues, el autor de este memorándum no recomienda que se proponga la iniciativa de que se trata, mientras no se tengan debidamente estudiadas y preparadas las iniciativas correspondientes a las leyes secundarias respectivas.

Con lo anterior, creo haber dejado expuesta de la mejor manera que me ha sido posible, la opinión que bondadosamente me pidió el señor procurador general de la República, a quien una vez más hago patente mi sincero agradecimiento por tan honrosa distinción.

México, D. F. a 28 de abril de 1941.

##### 5. *Segundo Anteproyecto de reforma al amparo (1945)*

El presidente de la república

PROYECTO DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 94, 97, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 94. El Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en:  
Una Suprema Corte de Justicia  
Tribunales Colegiados de Circuito  
Juzgados de Distritos; y,

El Tribunal Fiscal de la Federación y los demás tribunales que establezca, e incorpore, expresamente, el Congreso de la Unión, al Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos y a los que se atribuyan competencia para conocer de alguna o algunas de las materias que corresponden a ese poder de acuerdo con esta Constitución.

La organización y funcionamiento de los tribunales federales se determinará por la ley, con sujeción a las bases establecidas en esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros y funcionará en los términos que disponga la ley.

La remuneración que perciban los ministros, magistrados y jueces federales, no podrá ser disminuida durante su encargo, y sólo podrán ser removidos de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

Art. 97. Los magistrados y jueces federales serán nombrados siempre por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pero los nombramientos de los magistrados y jueces de los tribunales de lo contencioso administrativo establecido en los términos del apartado d) del artículo 94, los hará seleccionándolos de ternas que presente el ejecutivo federal.



Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados y jueces federales supernumerarios que expediten la administración de justicia y designará a alguno o algunos de sus miembros, o algún juez o magistrado federal.

Los tribunales y juzgados federales serán distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte de Justicia para que estos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces que los desempeñen, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las atribuciones que les señale la ley. La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás empleados que le corresponda, con estricta observancia de la ley respectiva. En igual forma procederán los magistrados y jueces federales por lo que se refiere a sus respectivos secretarios y empleados.

Art. 101. Los ministros, magistrados y jueces federales no podrán en ningún caso, ni aun separándose con licencia, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados o de particulares, salvo los cargos honoríficos en universidades, asociaciones científicas, literarias o de beneficencia y los docentes. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.

Art. 102. En los casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá hacerlo por sí o por medio de alguno de sus agentes o abogados.

Art. 103. Los tribunales de la Federación resolverán los juicios de amparo que se susciten por:

Leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

Leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Art. 104. Es facultad de los tribunales de la federación conocer de:

Las controversias de naturaleza judicial que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados, del Distrito y territorios federales.

Todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.

Aquellas en que la Federación fuese parte.

Las que se susciten entre dos o más estados, o un estado y la Federación. Así como de las que surgieran entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un estado.

Las que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro.

Los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular, y

Los casos que atañan a la materia federal contencioso-administrativa, si así lo determina la ley.

Las sentencias y resoluciones en juicio antes de éste o después de concluido que causen perjuicios graves y se pronuncien en primera instancia, serán siempre recurribles ante el superior inmediato del tribunal que las dicte.

Art. 105. Es facultad privativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más estados.

Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre estos y los de los estados, o entre los de un estado y los de otro, y entre estos mismos tribunales y los del trabajo.

Art. 106. Es facultad también de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Revisar en los términos que señale la ley, las resoluciones que los tribunales federales inferiores pronuncien cuando sean contrarias a la jurisprudencia de la misma y ya no proceda en su contra recurso alguno.

Revisar a petición del Ministerio Público de la entidad afectada las resoluciones sin *ulterior recurso dictadas* por tribunales federales o locales, cualquiera que sea la acción intentada, en que deje de aplicarse por motivo de inconstitucionalidad, una ley federal o local. La sentencia que pronuncie la Suprema Corte de Justicia no afectará la validez de la resolución objeto de la revisión.

Decidir cómo tribunal de última instancia las controversias a que se refieren las fracciones I, párrafo primero, II, III, V, VI y VII del artículo 104. En los casos que señala esta fracción, la Suprema Corte tendrá potestad discrecional para aceptar o rechazar los recursos que las leyes establezcan, salvo cuando la controversia derive directamente de la Constitución. Para el ejercicio de esta facultad tomará aquella en cuenta la gravedad de las cuestiones que se discutan, el interés público o la necesidad de uniformar la jurisprudencia de los tribunales federales.

Art. 107. El juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada, por medio de procedimientos y formar que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en el grado y en los términos que disponga la ley de las controversias a que se contrae el artículo 103.

La ley no podrá privar de intervención a la Suprema Corte de los amparos siguientes:

Cuando esté impugnada la constitucionalidad de una ley federal o local; y

Cuando se reclame la violación directa de alguno de los preceptos constitucionales. No hay violación directa si la infracción constitucional resulta sólo como consecuencia del quebrantamiento de una disposición legal secundaria.

La Suprema Corte de Justicia podrá discrecionalmente intervenir en casos distintos de los anteriores. Esta facultad la ejercerá de acuerdo con lo dispuesto en la fracción III del artículo 106.

El amparo contra los tribunales colegiados de circuito no procederá sino en los casos y términos de la fracción II de este artículo.

En materia civil, mercantil, penal, del trabajo y de lo contencioso administrativo el amparo sólo procederá:

Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificados o reformados siempre que la violación de la ley se cometa en ellos, o que, cometida durante la escuela del procedimiento, afecte a las defensas del quejoso de manera que influya en el resultado del fallo si, además, se han agotado los recursos procedentes.

Contra actos en juicio distintos a los previstos en el inciso anterior que causen perjuicios graves, siempre que, en su caso, se hayan agotado los recursos procedentes.

Contra actos fuera de juicio o después de concluido que satisfagan los requisitos del inciso anterior, y que si se refieren al cumplimiento de la sentencia definitiva pronunciada, pongan término a los procedimientos de ejecución; y

Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

En materia administrativa el amparo procederá contra los actos o resoluciones que no puedan ser reclamados legalmente, [a] modo de obtener plena protección jurídica ante la misma autoridad que lo dictó o ante cualquier otra autoridad, sea o no judicial.

La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes inconstitucionales, pero deberá oírse previamente en la forma que señale la ley al Ministerio Público de la entidad correspondiente.

Podrá además suplirse la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando se encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.

La violación de las garantías de los artículos 16 en materia penal, 19 y 20, se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa o ante la autoridad judicial federal competente, pudiéndose recurrir, en uno y en otros casos contra la resolución que se dicte ante el tribunal de revisión que determina la ley.

Si el tribunal federal competente para conocer del amparo no residiere en el mismo lugar en que radique la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de demanda y lo facultará para suspender provisionalmente el acto reclamado.

Los actos reclamados en amparo podrán ser objeto de suspensión. En la decisión de ésta se tomarán en cuenta los elementos que aparezcan sobre la constitucionalidad del acto reclamado, la naturaleza de la violación alegada, la gravedad y dificultad de reparación de los perjuicios que pueda resentir el quejoso con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros directamente interesados y el interés público que en su caso, exija la inmediata ejecución del acto. Siempre se decretará la suspensión tratándose de actos que impliquen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22, y cuando de consumarse tales actos se ocasionaren al quejoso perjuicio grave y se hiciere imposible restituirlo en el goce de la garantía invocada.

Cuando el acto reclamado sea una sentencia o cualquiera otra resolución judicial, la autoridad responsable no podrá interponer recursos contra la concesión del amparo. Esta facultad se concederá siempre a la contraparte o contrapartes del quejoso en el procedimiento que originó el amparo, aun cuando sea del orden penal. El Ministerio Público Federal tendrá facultad de interponer toda clase de recursos en los amparos en que se discuta la constitucionalidad de una ley federal.

El Ministerio Público Federal será parte en todos los juicios de amparo. Sin embargo, podrá abstenerse de intervenir en cualquier etapa del proceso, cuando a su juicio el caso de que se trate carezca de interés público.

Si después de concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada a la autoridad competente.

La autoridad responsable será consignada al tribunal respectivo, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo.

Los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19 contados desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de este sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignado a la autoridad o agente de ella el que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y en el que se verificó la detención.

Art. 133. Los tribunales federales se ajustarán siempre a dicha Constitución, y los de las entidades federativas observarán también esta regla a pesar

de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes locales. Los tribunales se abstendrán de aplicar las leyes que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare inconstitucionales en su jurisprudencia.

#### TRANSITORIOS

Artículo primero. La presente reforma constitucional entrará en vigor el día primero de enero del año 1946.

Artículo segundo. Para esta fecha, el Congreso de la Unión habrá expedido ya las leyes que sean consecuencia necesaria de la misma reforma.

Artículo tercero. Dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que entre en vigor esta reforma, el Ejecutivo enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las ternas respectivas para la designación de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, y ésta hará los nombramientos dentro de los diez días siguientes.

Artículo cuarto. La ley determinará la forma en que habrán de distribuirse los negocios que se encuentren pendientes de resolución en la Suprema Corte de Justicia, al entrar en vigor esta reforma.

#### ANEXO.

La suspensión se concederá discrecionalmente tomando en cuenta los datos que en el caso existan sobre la constitucionalidad del acto reclamado, la naturaleza de la violación alegada, su gravedad, los perjuicios de difícil reparación que pueda resentir el quejoso con la ejecución del acto, los que puedan resentir los terceros con la suspensión y el interés social que hubiese sobre la inmediata ejecución. Siempre se concederá tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución y en los casos en que, de consumarse el acto, se haría imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía constitucional reclamada.

Art. 107. F. I. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. En los asuntos judiciales y en los administrativos que hayan sido materia de un procedimiento terminado por un laudo o sentencia, cuando se pide el amparo contra la resolución definitiva dictada, al concederse el amparo el tribunal que lo conceda se sustituirá a la autoridad responsable para pronunciar la nueva sentencia que ponga fin al litigio.

Art. 107. F. II. En los juicios civiles y penales salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceder ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación se cometa en ellas o que se haya cometido durante la secuela del procedimiento, si el acto u omisión violatorios puede influir directa o indirectamente en el resultado del fallo y siempre que esa violación haya sido recurrida por los recursos ordinarios procedentes.

La suspensión se decidirá tomando en cuenta los elementos que concurren sobre la constitucionalidad del acto reclamado, la naturaleza de la violación alegada, la gravedad y dificultad de reparación de los perjuicios que pueda resentir el quejoso con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros directamente interesados y el interés público que en su caso exija la inmediata ejecución del acto. Siempre se decretará la suspensión tratándose de actos que impliquen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22. En el caso de que de consumarse tales actos se ocasionarían al quejoso perjuicio graves y haría imposible restituirlo en el goce de la garantía invocada.

6. *Memorandum para los miembros de la Comisión de Estudios Jurídicos y de Programa Legislativo de la Procuraduría General de la República*

La necesidad del planteamiento de la reforma del sistema judicial federal mexicano se da por supuesta en este memorándum. Más elocuentes que cualesquiera consideraciones de orden doctrinal, más aún que las mismas veces que del seno de la Suprema Corte se han elevado casi sin interrupción desde hace varios años, son las cifras que año por año recogen los presidentes del alto tribunal en sus informes.

Sin embargo, sería un grave error circunscribir el esfuerzo a la sola búsqueda de una forma que permita a la Suprema Corte “estar al corriente”. De ser ese el único propósito, el camino de la menor resistencia llevaría simplemente a proponer una nueva adición al número de las salas, con aumento de ministros o (como a veces se ha sugerido) mediante la mera eliminación de la exigencia constitucional de que sean cinco los componentes de cada una de ellas. Pero entonces se habría abandonado en definitiva la idea de reconquistar algún día la unidad en la orientación en el trabajo, indispensable para el prestigio y hasta para la plenitud de autoridad de la Suprema Corte. Reconociéndolo así, la legislación vigente reserva los casos más importantes o más delicados del ejercicio de la jurisdicción de la Corte al pleno; pero, ¿qué posibilidades de acción eficaz tendría un tribunal pleno todavía más numeroso que el actual o integrado por personas acostumbradas a trabajar dentro de salas muy pequeñas, cada una de las cuales reclamaría (como reclaman las actuales) el derecho de fijar su propia interpretación en las más debatidas y graves de las cuestiones del derecho mexicano? Aparte de que (como el señor presidente de la Suprema Corte lo recordaba hace poco) un tribunal demasiado numeroso tiende fatalmente a convertirse en órgano político, con detrimento de sus verdaderas y más elevadas funciones.

Por eso el anteproyecto de articulado que para su estudio se somete a la Comisión, parte del supuesto de revisar las bases mismas sobre las que descansan la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. Pero como nada garantizaría que soluciones que hoy se juzgaran adecuadas no resistiesen más tarde la prueba de la experiencia o que nuevos hechos, vinieran a hacerlas en el futuro inaceptables, una nota general del anteproyecto es dotar a los textos constitucionales de una flexibilidad de que ahora carecen, aunque cuidando de marcar un límite que el legislador secundario nunca puede traspasar y que, concretamente por lo que hace a la Suprema Corte, debe estar representado por aquellas facultades indispensables para preservar la supremacía del Poder Judicial.

En párrafos separados se alude muy brevemente a los principales capítulos de reforma:

I. Órganos del Poder Judicial. La Constitución vigente, al igual que las anteriores de 1857 y 1924 reproducen la enumeración de tribunales contenida en la primera ley norteamericana sobre organización judicial dictada a fines del siglo XVIII. La consecuencia ha sido que en tanto que en Estados Unidos el Congreso, ejercitando su facultad constitucional, ha podido crear y suprimir los tribunales de competencia especializada o intermedia que ha creído oportuno, en México el congreso ha carecido de esa potestad. Por esta innecesaria rigidez del precepto constitucional cuando la conveniencia social ha aconsejado la creación de un tipo nuevo de tribunales, como el Tribunal Fiscal de la Federación, por ejemplo. El legislador no ha podido siquiera proponerse el problema de si conviniera incorporar esos nuevos organismos al Poder Judicial de la Federación.

Precisa, pues, dotar al texto mexicano de la misma flexibilidad que tiene en modelo. De esta manera, y sin necesidad de que en cada caso vuelva a tocarse la Constitución, podrá en el futuro crearse cualquier nuevo tipo de tribunales que las necesidades aconsejan; aunque esto no impedirá, como es natural, que dentro del Ejecutivo puedan mantenerse y crearse los organismos autónomos, semijudiciales o no, que requiera el eficaz funcionamiento de los servicios públicos o la defensa expedita de los particulares.

II. El juicio de amparo. La idea central del anteproyecto en este capítulo es el reconocimiento de que, cualesquiera que sean las objeciones que desde un punto de vista estrictamente teórico o doctrinario pudieran elevarse contra el juicio de amparo, esta institución está de tal manera incorporada a nuestra tradición jurídica y a la conciencia pública, que las reformas que en ella se introduzcan deben partir del mantenimiento de la misma, con la amplitud que ahora tiene, procurando solamente corregir algunas de las

deficiencias más notorias que presenta y que también derivan de una extrema rigidez de los preceptos constitucionales.

De este modo el anteproyecto ya no plantea el viejo problema relacionado con los artículos 14 y 16 constitucionales. Parte del supuesto de que, por virtud de la interpretación aceptada para esos preceptos desde hace más de cincuenta años, el amparo no es solamente un sistema de control de constitucionalidad, sino también la legalidad. Tampoco pretende plantear ya la cuestión de si en respeto a la soberanía de los estados el control de la justicia federal sobre los actos de las autoridades de aquéllos debiera, como en Estados Unidos, reducirse a los casos en que está a debate una “cuestión de derecho federal”. Desde que en 1921 el Congreso rechazó la iniciativa del presidente Obregón para excluir de la revisión de la justicia federal las sentencias de los tribunales locales, el punto se abordó con un sentido de realismo que vuelve inútil toda nueva discusión acerca de él.

Pero si bien el amparo no debe perder expedición ni eficacia como sistema protector de los intereses de la persona humana, no hay razón en cambio que justifique:

a) Que la Suprema Corte debe intervenir necesariamente, con solo que los interesados lo quieran, ya directamente o en revisión, en todos los amparos; y

b) Que sea el amparo el único camino a través del cual la Suprema Corte puede revisar la legalidad de las decisiones de los tribunales federales inferiores.

No se advierte, en efecto, razón alguna para que, al igual de lo que ocurre en el país de origen del sistema, a la Suprema Corte solamente lleguen los asuntos que lo ameriten por su gravedad, por su novedad, por la conexión que guarden con los intereses generales, o por las contradicciones a que hayan dado lugar en la jurisprudencia; que los tribunales federal inferiores digan la última palabra en todos aquellos negocios que no se encuentren en esos casos. Los tribunales de circuito, que tomaban intervención en el amparo en los primeros tiempos de la vida de la institución, podrían de este modo volver a ejercer una función de auxilio y colaboración con la Suprema Corte, que ahora inexplicablemente no realizan.

La Suprema Corte tiene, como antes se explicó, una esfera de asuntos que de ninguna manera debe serle sustraída. Por esta razón, el anteproyecto establece que la ley secundaria no podrá privarla de intervención en los amparos en que está impugnada la constitucionalidad de una ley federal o local o cuando se reclame la violación directa de alguno de los preceptos constitucionales que fijan las garantías individuales, o cuando se haya descatado la jurisprudencia del supremo tribunal.



La jurisprudencia de la Corte, excesiva y hasta monstruosa en materia de amparo conforme a los textos vigentes, está en cambio trunca desde 1908 en que se suprimió la mención. A pesar de que es ella el más alto de los tribunales, ha resuelto que es inconstitucional, dado el texto actual de la fracción I del artículo 104, que una ley federal le atribuya competencia para conocer de un recurso ordinario en contra de una sentencia dictada por un tribunal federal inferior; y esto a pesar de que en esas sentencias se hayan resuelto cuestiones, que pueden ser trascendentales de derecho federal. Cuando un particular resulta agraviada él puede proponer el amparo directo. En cambio, cuando la violación legal ha sido cometida en contra del representante de los intereses públicos dentro del proceso, no hay forma de elevar alguna vez el asunto a la decisión de la Suprema Corte.

Sería una imperdonable contradicción que al mismo tiempo que se pretende reducir el volumen de negocios que actualmente llegan a la Corte a través del amparo, se impusiera por texto constitucional al alto tribunal la obligación de revisar como tribunal federal ordinario numerosas sentencias en las que las cuestiones planteadas no presenten las características que antes se indicaron como justificativas de la intervención del tribunal supremo. Por eso el anteproyecto se limita a autorizar al legislador para la creación de esos recursos.

Pero una vez que se acepte que un negocio de la jurisdicción federal ordinaria puede, si por su importancia así lo amerita, llegar a la Suprema Corte, parece conveniente dar un paso más en el camino de la regeneración del amparo y acoger una idea expuesta desde fines del siglo anterior por el eminente jurisconsulto don Ignacio Mariscal. Según ella el amparo no debe proceder contra el Poder Judicial de la Federación, puesto que él tiene manera de revisar, mediante sus propios recursos, las decisiones ilegítimas que dicte.

III. Juicios federales distintos del amparo. Se recordarán las discusiones que los más eminentes juristas del siglo XIX tuvieron acerca de la entonces fracción I del artículo 97 constitucional. El anteproyecto, recogiendo este problema, propone una nueva redacción para reformar la fracción I del artículo 104 constitucional a fin de que, en lugar de la fórmula tradicional se hable de “las controversias de carácter judicial”. La reforma persigue dos propósitos:

a) Abolir la disyuntiva “civil o criminal”, herencia de los textos constitucionales de principios del siglo pasado y que hace mucho tiempo ha mostrado ya su insuficiencia, pues hay números controversias que no son en sentido estricto ni civiles ni criminales; y

b) Definir que los tribunales federales no conocerán, como nunca han conocido, de todas las controversias, sino solamente de las de carácter judicial. Así, los tribunales federales nunca han conocido ni conocerán de las controversias de orden político, o internacional, o sea de las de naturaleza administrativa mientras no asumen un carácter propiamente judicial. Será el legislador secundario el que llegado el caso defina ese carácter judicial.

IV. Defensa de la constitucionalidad de sus leyes por el Estado federal y por las entidades. Nuestro actual sistema judicial padece de este vicio: si una ley federal o local es dejada de aplicar, por motivo de inconstitucionalidad, por un tribunal federal o local, el asunto solamente puede llegar a la Suprema Corte a instancia del particular que con ello reciba agravio, pero la entidad afectada no puede tener manera de hacer la defensa de su ley ante la Suprema Corte. A corregir esta notoria deficiencia tiende el texto del anteproyecto que atribuye al Ministerio Público respectivo el derecho de solicitar entonces la intervención de la Suprema Corte.

V. Juicios en que la federación es parte. Se propone que estos juicios sean de la competencia exclusiva del Poder Judicial pero no de la privativa de la Suprema Corte. Se acabarán así numerosas e irremediables incertidumbres que ahora existen y que derivan más que nada del natural temor de la Suprema Corte para verse invadida de los numerosos litigios, muchos de ellos insignificantes, a que dan lugar los contratos y otras relaciones jurídicas en que la federación interviene.

No se oculta la delicadeza de muchas de las cuestiones que el anteproyecto aborda; pero eso mismo es un aliciente más para que los miembros de la Comisión de Estudios Jurídicos y de Programa Legislativo se propongan su estudio, con absoluta libertad, pues lo único que interesa es hallar las soluciones más acertadas en beneficio de una mejor administración de la justicia en México.

#### HH. MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y DE PROGRAMA LEGISLATIVO.

Señores licenciados:

Azuela, Mariano.  
Canudas, Luis Felipe.  
Carrillo Flores, Antonio.  
Corrales Ayala, Rafael.  
Couto, Ricardo.  
Fraga, Gabino.

González de la Vega, Ángel.  
González de la Vega, Francisco.  
Guzmán Vaca, J. Jesús.  
Gurría Urgell, Nicanor.  
Lizardi, Fernando.  
Muñoz Castro, Vicente.  
Martínez Báez, Antonio.  
Olamendi, Víctor Manuel.  
Ortiz Mena, Antonio.  
Santoyo, Ramón.

Puntos que se someten a la consideración de los señores miembros de la Comisión de Estudios Jurídicos y Programa Legislativo.

*A. Cuestiones de orden general*

¿Conviene pensar en un aumento en el número de salas o de ministros de la Suprema Corte como solución al problema del rezago?

¿Es aceptable la idea de dotar de mayor flexibilidad a los textos constitucionales o se considera que la independencia judicial reclama que todo lo relativo a organización y competencia de ese poder esté consignado en dichos textos?

Concretamente, ¿es admisible la idea de que, al igual que en Estados Unidos el legislador secundario pueda crear nuevos tipos de tribunales federales?

*B. Cuestiones relacionadas con el control de la constitucionalidad*

¿Se admite que cualquiera que sea la flexibilidad de los textos constitucionales los problemas de constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes deban llegar a la Suprema Corte?

Supuesto que existen casos en que, por las limitaciones propias del amparo, ciertos problemas de constitucionalidad no pueden llegar hoy a la Suprema Corte. ¿Es aconsejable que las reformas abran los cambios necesarios?

¿Se admite que la entidad afectada pueda reclamar, a través del Ministerio Público, (decisiones judiciales) dictadas dentro o fuera del amparo, por autoridad federal o local que haya dejado de aplicar algunas de sus leyes por motivo de inconstitucionalidad?

### C. *Cuestiones generales relacionadas con el juicio de amparo*

¿Conviene conservar la actual amplitud del amparo como sistema de legalidad derivada de la interpretación aceptada de los artículos 14 y 16 constitucionales?

Respecto a los actos (judiciales y administrativos) emanados de autoridad local, ¿conviene conservar la amplitud actual del control judicial federal o restringirlo a los casos en que esté suscitada una cuestión específica de derecho federal como ocurre en los Estados Unidos?

¿Es oportuno distinguir entre violaciones directas y violaciones indirectas a los preceptos constitucionales?

### D. *Cuestiones particulares del amparo judicial*

En el supuesto de que mantenga un control federal de la legalidad, ¿conviene conservarlo a través del amparo o podría pensarse en el ejercicio a través de casación?

¿Podría, entonces, crearse un tribunal de casación?

De mantenerse el amparo, ¿se acepta que es inconveniente que todos los negocios puedan llegar a la Suprema Corte?

¿Convendría pensar en tribunales de circuito colegiados para absorber la mayor parte de los amparos judiciales?

La actual fracción IX del artículo 107, ¿debe conservarse como está o reformarse? (En punto a procedencia de amparos judiciales indirectos).

¿Conviene proscribir el derecho de la autoridad responsable en los amparos judiciales para interponer recursos?

En los amparos penales, ¿conviene reconocer (con plenitud de derechos) el carácter de contraparte del quejoso (tercero perjudicado) al Ministerio Público acusador?

### E. *Cuestiones peculiares del amparo administrativo*

¿Conviene elevar a la Constitución el principio de la improcedencia cuando hay recurso o medio de defensa ordinario?

¿Qué requisitos deben satisfacer ese recurso?

Es oportuno sustituir la fórmula que para la suspensión han empleado las leyes al hablar de “la Sociedad y el Estado” por la de “disposiciones de

interés público”. (Esta cuestión, puede suscitarse también en amparo judicial y obrero).

En general, ¿debe favorecerse la tendencia de que el amparo no sustituya a los procedimientos especiales contenciosos y administrativos?

*F. Cuestiones peculiares de la justicia federal en procedimientos distintos del amparo*

¿Conviene, conforme a la idea de Mariscal y de otros juristas del siglo pasado (Lozano, Pallares) proscribir al amparo contra la autoridad judicial federal y dejar que en todos los casos los tribunales federales superiores controlen a los inferiores a través de recursos?

¿Es oportuna la enmienda que se propone a la fracción I del artículo 104 constitucional?

¿Debe restaurarse a la Suprema Corte la jurisdicción federal ordinaria que le atribuía el artículo 100 de la Constitución de 1857?

¿Conviene dar competencia a los tribunales federales inferiores para conocer de los juicios en que la federación es parte?

¿Conviene dejar con su actual vaguedad el precepto que atribuye competencia a la Suprema Corte para conocer de las controversias entre la Federación y un estado o definir su contenido conforme a la orientación marcada por la suprema corte en el caso de Oaxaca (1932) y recogida por las últimas leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación?

*G. Cuestiones peculiares del Ministerio Público Federal*

¿Conviene conservar la intervención en todos los amparos o solamente en aquellos en que medie interés público concreto?

¿Conviene confiarle la defensa de la constitucionalidad de las leyes y privar al Congreso del carácter de autoridad responsable (demandada)?

¿Podría pensarse en atribuirle la representación de la autoridad responsable en materia administrativa federal?

México. D.F. a 18 de noviembre de 1944.

## CAPÍTULO IX

### BREVE ESTUDIO SOBRE LA LEY DE DESAMORTIZACIÓN DEL 25 DE JUNIO DE 1856

Entre los diversos movimientos políticos y militares que hubo en el país desde 1821 en que se consumó la independencia, hasta 1857 en que se promulgó la Constitución de ese mismo año, el más importante es sin duda alguna el que se ha llamado Revolución de Ayutla. Todos los demás, basados a veces de una manera palmaria, en ambiciones políticas personales y otras en principios jurídicos políticos, casi siempre mal comprendidos, y que sólo servían para encubrir aquellas ambiciones, no se preocuparon de resolver de una manera definitiva los problemas fundamentales que le interesaban a la nación.

No sucedió lo mismo con la Revolución que ahora nos ocupa, pues todos los historiadores mexicanos que han querido ser imparciales, la consideran como verdaderamente popular, lo cual se debió probablemente a que la dictadura de don Antonio López de Santa Anna, oprimió por igual a conservadores y liberales, e hizo que dentro de esa Revolución, en que el pueblo triunfó sobre el mejor ejército que había tenido en México hasta entonces, permitiera la intervención en ese movimiento popular de hombres de todo los partidos y así vemos proclamar el Plan de Ayutla, en 1.º de marzo de 1854, a don Florencio Villarreal, cuyas ideas eran realmente conservadoras; reformarlo en 11 de marzo del mismo año, en el puerto de Acapulco, a don Ignacio Comonfort, liberal moderado y de carácter débil como después se comprobó y aceptarlo don Juan Álvarez, francamente liberal, el 13 de marzo del citado año 1854.

Naturalmente en el curso de esa Revolución, aun cuando, sobre todo al principio intervenían hombres de diversos partidos, poco a poco se fue convirtiendo de carácter francamente liberal, lo cual se explica por el mismo fundamento de ella, ya que tenía por principal objeto derrocar al tiránico gobierno de Santa Anna. Sin embargo, un observador perspicaz puede advertir desde luego que aun en su origen, la revolución de que se trata, trataba de enfrentarse a los problemas más importantes de la nación.

En efecto, el artículo 3º del Plan Ayutla daba al presidente interino amplias facultades para “atender a la seguridad e independencia del territorio

nacional y a los demás ramos de la administración pública [...]”. Pero el mismo artículo después de la reforma hecha en Acapulco fue más explícito todavía, pues dice textualmente:

Art. 3o. El presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración, para atender a la seguridad e independencia de la nación, y para promover cuanto conduzcas a su prosperidad, engrandecimiento y progreso.

Se ve pues, que la intención de los revolucionarios de esa época era la de resolver de la mejor manera posible todos los problemas que afectaban a la nación. Así lo demostró su actitud posterior al adoptar diversas medidas en todos los ramos de la administración pública, que no es necesario mencionar en estos momentos, ya que el principal objeto de este estudio lo constituye una sola de ellas, que es la Ley de Desamortización de 25 de julio de 1856.

Como su nombre lo indica, esa ley trataba de poner en circulación la propiedad amortizada. Por consiguiente, para darnos cuenta de la importancia de dicha ley, de su alcance y sus resultados, debemos ante todo determinar lo que es amortización, cómo se produjo ese fenómeno social y cuáles fueron sus consecuencias.

“Amortizar”, según el Diccionario de la Academia es “pasar los bienes a manos muertas”, en la acepción que nos ocupa. La locución “manos muertas”, según el mismo Diccionario quiere decir “poseedores de una finca en quienes se perpetúa el dominio, por no poder enajenarla”. Esas ideas son un poco vagas, lo que es natural, porque el Diccionario de la Academia tiene por objeto todo el lenguaje común y no el exacto y preciso que debe usar cada ciencia. En realidad, por “amortización” debe entenderse el estado anormal de la propiedad de ciertos bienes que, por destinarse perpetuamente a fines determinados, impide a sus dueños el enajenarlos. Por este motivo encontramos en el diccionario de don Joaquín Escriche varios artículos sobre esta materia, siendo los principales: “Amortización”, “Amortización Civil” y “Amortización Eclesiástica”; división perfectamente explicable, pues si todas las amortizaciones tienen como carácter común la limitación a la facultad de enajenar, en cambio, los fines religiosos son muy distintos de los fines civiles y además, la situación de las Iglesias en el Estado es y tiene que ser muy distinta de la que guardan los individuos y las familias.

En general podemos decir que es difícil y casi imposible lograr que un bien mueble sea enajenable ya que está expuesto a robos que pueden efec-

tuarse con mucha facilidad y por tanto, la amortización se refiere siempre a la propiedad inmueble. Por tanto las diversas leyes sobre “amortización” y sobre “desamortización” que ha habido en diversos Estados, se refieren siempre a propiedad inmueble. Como la larga duración de los fines a que ella puede ser dedicada varía considerablemente, según la naturaleza de tales fines y la situación jurídico política del propietario, sería muy difícil hacer una clasificación más científica que la anteriormente expresada, aunque ha habido algunas amortizaciones de un carácter que podríamos llamar mixto entre las eclesiásticas y las civiles, y de ellas nos ocupamos en su oportunidad, aunque aceptando, siquiera sea posiblemente la división, entre “amortización civil” y “amortización eclesiástica”.

Esta última ha sido la más importante desde los puntos de vista social y político, la que ha poseído bienes más cuantiosos y la que ha producido consecuencias más trascendentales.

Algunos autores sostienen que esa clase de amortización fue conocida desde los tiempos antiguos y establecida en favor de varios templos paganos. Pero, además de que sería difícil ocuparnos de ese aspecto del problema como prácticamente ha desaparecido el paganismo, en realidad podemos considerar como origen de la amortización eclesiástica el reconocimiento del cristianismo hecho por Constantino en el siglo IV y la facultad que concedió a las Iglesias cristianas para poseer bienes inmuebles.

Los cristianos primitivos frecuentemente vendían sus bienes y entregaban su producto, primero a los apóstoles y más tarde a los obispos, para sufragar los gastos de la comunidad. Pero ésta no tenía bienes raíces y si alguna vez los tuvo, indudablemente fueron confiscados durante las persecuciones de Diocleciano y Maximiano.

No obstante esas persecuciones, el cristianismo siguió desarrollándose y la importancia de su desarrollo influyó sobre Constantino, quien a su vez favoreció ese mismo desarrollo. De tal manera que, como dice Wells, “La figura de Constantino el Grande es tan importante en la historia, como la de Alejandro el Grande o la de Augusto César”.

No es el caso de la vida privada tan discutida de Constantino, ni de su completa labor política y administrativa, pues para los fines de este estudio, bastará decir que siendo fundamentalmente un autócrata, pero reconociendo la fuerza que había adquirido el cristianismo, trató de ponerlo a su servicio y de hacerlo más eficaz, ya que para entonces habían surgido diversas heridas que dividían al mundo cristiano. Por eso Constantino, quien en 312 llegó al trono imperial, en 313 presidió un concilio en Arles de relativa poca importancia, toda vez que sólo asistieron algunos obispos de occidente. Pero



diez años más tarde, en 323, presidió el Concilio de Nicea que sirvió para la unificación del cristianismo y se declaró definitivamente Trinitario.

El mismo emperador concedió a la Iglesia cristiana la facultad de adquirir bienes raíces y así principió, tanto en el oriente como en el occidente del imperio, la amortización eclesiástica al dividirse el imperio entre Arcadio y Honorio [en el año 395].

Por lo que se refiere al Imperio Romano de Occidente, debe tenerse en cuenta que las diversas tribus bárbaras que lo destruyeron no atacaban la autoridad religiosa, sino simplemente trataban de instalarse en territorio romano, conservando en él las viejas costumbres de los invasores para gobernarse a sí mismos y dejando que los conquistados se gobernasen conforme a las leyes romanas. No debe olvidarse tampoco que en la época de las invasiones muchos de esos bárbaros ya estaban cristianizados y otros no tardaron en convertirse al cristianismo. Por lo cual éste fue el único lazo de unión que subsistió en esa caótica época y que, para que fuese más eficaz la obra, era preciso que el cristianismo se constituyese en una fuerza política única, lo que se logró mediante la formación del papado.

En efecto, la historia parece comprobar que el apóstol san Pedro fundó el patriarcado de Antioquía y que aún es probable que haya sido obispo de Roma. Pero la primitiva supremacía que algunas ciudades reclamaban sobre las demás en materia religiosa, se fundaba en el hecho de que sus respectivos obispados hubiesen sido fundados por apóstoles. Originalmente todos los obispos eran independientes en sus respectivas diócesis. Pero pronto los obispados de Roma, Antioquía y Alejandría fueron considerados los más importantes, por haber sido fundados apostólicamente. Esos obispados fueron en un principio de la misma categoría, pero la circunstancia de que el de Roma fuese en el occidente de Europa el único fundado por un apóstol, hizo que con frecuencia otros obispos también del occidente de Europa durante el principio del siglo V acostumbrasen consultar diversas cuestiones con el obispo de Roma, quien pronto pretendió dar autoridad definitiva a esas consultas. Más tarde, cuando los últimos emperadores romanos se fueron a vivir a Milán o Rávena y le cedieron el palacio Laterano al obispo, éste comenzó a gobernar despóticamente la ciudad de Roma, reclamando para sí muchos privilegios que gran sorpresa le habrían causado al humilde pescador del mar de Galilea.

De allí vino la tesis que toda la Iglesia occidental debería conformarse con los usos y costumbres de la de Roma y permitió a León el Grande, que desempeñó el cargo de 440 a 461, sostener que las reglas romanas debían ser obedecidas por la Iglesia universal y que Alejandría debía hacer lo que Roma le ordenase, porque León dijo que “naturalmente san Marcos habría

obedecido las órdenes de su jefe san Pedro”, jefatura que pretende fundarse en las palabras de Jesucristo: “tú eres Pedro y sobre esta piedra edificaré mi Iglesia”.

Por lo demás, la firmeza de León el Grande, cuyos legados presidieron el Concilio de Calcedonia celebrando en 451 y su actitud frente Atila primero y más tarde frente a Gensérico seguramente consolidaron su pretensión que continuada por sus sucesores descolló con Gregorio el Grande, quien fue papa de 590 a 604, y vino a culminar con los privilegios reconocidos al sumo pontífice en el Concilio Vaticano I, de 1870.

Hemos considerado necesario hacer este breve resumen sobre la historia y situación del papado y de la Iglesia católica romana, para darnos cuenta de la influencia que su posición ha tenido en el fenómeno de la amortización eclesiástica, de que enseguida volvemos a ocuparnos.

El estado de inseguridad que hubo en Europa occidental cuando los bárbaros destruyeron el Imperio Romano de Occidente hizo que al propagarse el cristianismo entre esos bárbaros, que habrían de formar más tarde los Estados modernos, se desconfiara de la situación social y a fin de asegurar la realización de determinados fines religiosos, se fomentara la amortización a favor de la Iglesia o de algunas instituciones dependientes de ella, de bienes raíces únicos que podían escapar del robo y de la rapiña; y por consiguiente, los únicos que podían perpetuar esos fines, con frecuencia perseguidos por la piedad profunda de los cristianos de aquellos tiempos. Así pues, de una manera general se puede afirmar que la piedad de los cristianos y su desconfianza hacia el medio social en que vivían fueron las causas fundamentales de la amortización. En cuanto a los medios de llevarla a cabo, los hubo de diversos aspectos y es conveniente estudiar los principales.

Desde luego podemos referirnos a las donaciones que espontáneamente, ya sea inter vivos o mortis causa hacían frecuencia los particulares, a favor de la Iglesia en general, o de conventos, cofradías u otras instituciones religiosas o parcialmente religiosas.

Decimos donaciones espontáneas porque a veces, aunque se tratase de donaciones, éstas no eran absolutamente espontáneas, sino provocadas de diversas maneras. Entre las cuales merece mencionarse la circunstancia de que la falta de seguridad personal hiciese que algunos individuos adoptasen el estado religioso sin tener vocación ni virtudes para ello, sino simplemente para obtener las ventajas personales que ese estado les daba en una época en que todo el mundo estaba dominado por un gran sentimiento de religiosidad. Entre esos individuos se encontraban los sacerdotes llamados *haeredipetas* porque se dedicaban con un empeño digno de mejor causa, a captar herencias.

Probablemente esas captaciones tuvieron por objeto primitivamente el adquirirlas para sí mismos o para sus respectivas familias, ya que los sacerdotes podían casarse y por ende, tener hijos; y aunque es verdad que siempre fue considerada la castidad como necesaria o conveniente para el estado sacerdotal y casi siempre se recomendó el celibato, no vino a establecerse como obligatorio sino hasta bastante tiempo después de que Pietro Damiani, en el siglo XI, escribió su libro llamado *De Gomorra*, y aunque su autor logró que el Sínodo Romano de 1059 dictara algunos decretos contra el matrimonio de los clérigos, muchos obispos se negaron a publicarlos y aún los mismos papas León IX y Alejandro II, procuraron que no se diese a conocer el libro antes mencionado. Solamente cuando Hildebrando, con el nombre de Gregorio VII, ascendió a la Santa Sede, fue cuando se declaró obligatorio el celibato del clero. Por tal motivo creemos que antes de ese papa, los *haeredipetas* procuraban captar herencias para sí mismo o para sus familias y desde que se estableció el celibato de los sacerdotes, para la Iglesia o para ciertas instituciones religiosas.

Naturalmente entre esas instituciones religiosas se encontraban los conventos, monasterios y aun las órdenes religiosas llamadas mendicantes que, por más que sus miembros hiciesen voto de pobreza, estimaban que la orden como tal podía poseer cuantiosos bienes. Quizá la única excepción haya sido la de los franciscanos, de quienes el publicista libre pensador Frederick H. Martens dice:

A diferencia de otras órdenes, los franciscanos nunca buscaron el poder ni otras ventajas políticas. Nunca trataron de acumular riquezas; y al seguir los principios de su fundador, han sido una bendición para el género humano, en tanto que otras órdenes, en ocasiones y hasta que su ambición insaciable fue contenida, constituyeron una verdadera maldición.

Otra fuente de amortización eclesiástica fue la piedad de los mismos reyes que hicieron donaciones de inmuebles a las instituciones religiosas, convirtiendo así los bienes de realengo, propiedad de los monarcas en bienes de abadengo, propiedad de la Iglesia; y no solamente esto, sino que se llegaron a expedir leyes que establecieron “mandas forzosas” o sea diversas prestaciones a favor de la Iglesia que gravitaban sobre todos los juicios sucesorios.

Las profesiones de sacerdotes, frailes y monjas, que al hacer sus votos renunciaban a sus bienes, dejándolos a favor de la Iglesia o cuando menos le llevaban una dote considerable, dieron origen también a la amortización de muchas propiedades.

Esas formas de amortización eclesiástica, con excepción de las captaciones de herencias por los *haeredipetas*, pueden considerarse como legíti-

mas. Pero hubo otras que constituyen verdaderos abusos. Entre ellas pueden mencionarse desde luego la sustitución de muchas penas, que importaban mortificaciones personales, como ayunos, flagelaciones, peregrinaciones, abstención de ciertas actividades, etcétera, por sanciones pecuniarias que importaban a veces la cesión de bienes inmuebles; y puede mencionarse también el rigor con que en algunas ocasiones se cobraban los diezmos.

El origen de éstos se hace remontar a la época en que las doce tribus de Israel se establecieron en la Tierra Prometida, pues Josué dividió las tierras en once partes distribuyéndolas entre once tribus, sin dar tierra alguna a la tribu de Leví, ya que los levitas quedaron destinados exclusivamente al servicio religioso, pero si éstos no tenían tierra, en cambio cada una de las otras once tribus estaban obligadas a darles la décima parte de los productos de sus terrenos. De esta manera, en la organización francamente teocrática de los israelitas, los sacerdotes o tribus de Leví disfrutaban de once décimas partes, una por cada tribu; o sea, la décima parte del producto de todo el territorio, en tanto que las otras nueve décimas quedaban repartidas entre las once tribus restantes. La tribu de Leví, esto es la casta sacerdotal, era por consiguiente más rica que cualquier otra tribu.

Nada semejante se observó en los primeros tiempos del cristianismo, pero en el siglo VI los prelados comenzaron a exhortar a los fieles para que pagasen esa décima parte o diezmo, y el Concilio de Tours celebrado de 567, invocando el ejemplo de Abraham que había dado al rey de Salem la décima parte del botín que había obtenido en su victoria sobre los cuatro reyes, recomendó a los fieles que pagasen el diezmo. Pero la recomendación no fue muy eficaz y en el segundo Concilio de Macón, año 585, se ordenó que se pagase, aunque también sin éxito. Hasta que el siglo VIII los reyes, en auxilio de la Iglesia, hicieron eficaz el cobro de los diezmos.

En estas condiciones, fácilmente se comprende que, si en la actualidad frecuentemente vemos rematar bienes inmuebles por falta de pago de contribuciones mucho menos gravosas, en aquella época debe haber habido también adjudicaciones a favor de la Iglesia, por falta de pago de los diezmos.

Tales fueron las principales causas de la amortización eclesiástica a las que hay que añadir otra que tuvo por origen la situación especial de la Iglesia dentro del Estado medieval y la condición de los bienes de aquélla. Pues los concilios tercero y cuarto de Letrán, celebrados respectivamente en 1179 y 1215, declararon que los bienes de la Iglesia no debían pagar tributo al Estado, lo que traía como consecuencia natural que, estando ya en poder de la Iglesia una enorme porción de la propiedad territorial, los propietarios particulares tuviesen que pagar fuertes contribuciones para el sostenimiento del gobierno civil. Así pues, muchos propietarios particulares, encontrando

incosteable la explotación de sus predios por tener que pagar el diezmo a la Iglesia y fuertes contribuciones al Estado, entregaban sus bienes a la Iglesia, a cambio de una renta vitalicia; forma de amortización que se llamó “precaria” y que no duró mucho tiempo, pues a fines del siglo XVI ya casi no existían las precarias.

La misma exención de contribuciones al Estado de que disfrutaban los bienes de la Iglesia perdió poco a poco su rigidez, que fue muy grande en un principio, ya que es bien sabido que por ejemplo en Inglaterra, durante el reinado de Eduardo I, de 1272 a 1307, el clero, fundándose en la bula de Bonifacio VIII llamada *De clericis laicis*, se negó a pagar los impuestos; y solamente cuando el rey, basándose en esa negativa dio orden al tribunal llamado *King's Bench*, o Banco del Rey de que no conociese de los litigios en que tuviera interés el clero, éste, encontrándose sin protección legal para sus bienes, accedió a pagar las contribuciones, aunque dando al pago el aspecto de donación voluntaria, a fin de eludir la prohibición contenida en aquella bula.

Por lo que hace a España, la inmunidad de los bienes de la Iglesia respecto a las contribuciones que impusiese el Estado fue reconocida por la ley de Alfonso VIII de Castilla, expedida en 1184.

La amortización civil que consiste en la vinculación de bienes inmuebles en determinada familia o su adquisición por instituciones civiles de “manos muertas”, o sea de duración perpetua o indefinida, tuvo también como causa la inseguridad de los tiempos. Pero a diferencia de la eclesiástica, no se fundaba en sentimientos de piedad, sino más bien en las ideas aristocráticas y vanidad de los fundadores, ya que intentaban asegurar para siempre a los descendientes que llevaran su nombre, una riqueza que proporcionase a éste una posición airosa en la sociedad, lo que pretendía lograr mediante la fundación de mayorazgos; o bien querían granjearse un nombre imperecedero, haciendo fundaciones que sin ser religiosas, tenían finalidades de gran interés social.

Indudablemente había personas que fundaban esos institutos por verdadero espíritu de caridad o como expiación de culpas pasadas. Pero la mayoría lo hacía por vanidad, como todavía sucede en nuestros días. Por lo demás, en aquellos tiempos era difícil sustraerse a la influencia de las ideas religiosas imperantes, y por ellos, algunas fundaciones hechas con finalidades civiles presentaban ciertos aspectos religiosos, que fueron los que hacen que hayamos mencionado una amortización mixta, de cuyas principales formas nos ocuparemos en su oportunidad.

Todas las amortizaciones, la eclesiástica, la civil y la mixta, tenían consecuencias económicas y fiscales de gran importancia. Desde el punto de vista económico, que es el que ahora consideramos más importante, saca-

ban de circulación a la propiedad raíz, dejándola en manos de personas que no la explotaban directamente, o cuando menos no sabían explotarla con una habilidad que redundase en un completo beneficio para esas mismas personas y para la sociedad y mucho menos que obligase a los tribunales a beneficiar y mejorar los bienes amortizados. En el aspecto fiscal, como la propiedad eclesiástica quedaba exenta de impuestos y la civil, al amortizarse y salir de la circulación, privaba a los fiscos de las alcabalas, como se llamaban entonces, o de traslación de dominio, como decimos ahora. [Éstos son] impuestos que se causaban frecuentemente sobre los bienes no amortizados, hacía que la tributación disminuyese o que recayera sobre la propiedad raíz libre, en ocasiones en una proporción muy exagerada, ya que las necesidades de los reyes y gobiernos iban creciendo y la propiedad amortizada aumentando día a día.

Este aspecto fiscal fue el que más preocupó a los reyes, debido probablemente a que en esa época los conocimientos económicos estaban muy atrasados y eran solamente empíricos. Además, como las ideas religiosas de la época hacían que los mismos reyes no pudiesen oponerse de una manera franca a la amortización, ni mucho menos a resolver la desamortización, optaron por emplear procedimientos indirectos que consistían fundamentalmente en no permitir la amortización sin permiso real, en gravar con algún impuesto el acto mismo de la amortización, aunque los bienes eclesiásticos quedasen después exentos de impuestos y en buscar amistosamente que los papas autorizaran la percepción por el Estado, de todo o parte de los impuestos.

Como ejemplo de lo primero se puede citar en Francia, la actitud del rey san Luis, de quien se dice que, aunque ya desde antes se necesitaba permiso real para amortizar las propiedades, fue el primero en establecer un impuesto sobre el acto de amortizar bienes raíces, impuesto que subsistió en los reinados posteriores y que llegó a elevarse a la quinta parte del valor de la propiedad que se trataba de amortizar, aunque exceptuándose de ese impuesto algunas amortizaciones que redundaban directamente en beneficio del público.

En cuanto a los monarcas españoles, en un principio se opusieron francamente a la amortización, tanto a la eclesiástica como a la civil, pues por lo que a la primera se refiere, se fundaban en los versículos 20, 21 y 22 del capítulo 18 del libro de Los Números, que establecían:

*“Dixitque Dominus ad Aaron: In terra eorum nihil possidebitis, nec habebitis partem inter eos [...] Filis autem Leví dedi omnes decimas Israelis in possessionem pro ministerio quo serviunt mihi in tabernáculo foederis [...] nihil aliud possidebunt”*.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> “Yavé dijo además a Aarón: Tú no tendrás territorio alguno en el país ni habrá parte alguna para ti en medio de tu pueblo. [...] A los hijos de Leví, les doy en herencia todos los

Por este motivo, el canon 15 del tercer concilio de Toledo, celebrado el año de 589, bajo el reinado de Recaredo, disponía:

*“Si quia ex servis fiscalibus fortasse ecclesias construxerit easque de sua paupertate ditaverit, hoc procuret episcopus prece sua auctoritate regia confirmari”*.<sup>68</sup>

Se ve pues, que se necesitaba permiso del rey solicitado por los obispos, para que la Iglesia pudiese adquirir bienes raíces.

Esa oposición continuó teóricamente en diversas leyes, pues ya en el Fuero de Sepúlveda, expedido en 1080, Alonso I de Castilla y VI de León, reconoció la prohibición anterior de que las “manos muertas” adquiriesen heredamientos”, precepto que se confirmó en 1102 por una ley general sancionada para Castilla, en las Cortes de Nájera, reunidas por Alfonso VII en 1138 y para el reino de León en las de Benavides, convocadas por Alfonso IX en 1202. Estas disposiciones fueron también consignadas en los fueros de Toledo, Cuenca, Cáceres y Córdoba y a pesar de los esfuerzos del papa Gregorio IX para que se derogasen esas prohibiciones, el mismo rey Fernando III el Santo, sacrificó sus sentimientos piadosos en aras de bienestar público, confirmando en 1222 y 1231, respectivamente, los fueros de Toledo y de Cáceres y expidiendo en ese mismo año de 1231, una ley para Córdoba, en el mismo sentido.

Su sucesor, don Alfonso el Sabio, al expedir las Leyes de Partida, quizá con el objeto de proteger en ellas la libertad de contratación y el respeto absoluto a la propiedad, facilitó la amortización eclesiástica, al disponer:

Puede cada uno dar lo suyo a la iglesia quanto quisiere, fueras ende si el rey lo hobiese defendido (ley 55, título 6, Partida 1).

Si por ventura el clérigo non hobiere pariente ninguno fasta el quarto grado, que lo herede la iglesia en que era beneficiado (Ley 4, título 31, Partida 1)

La demanda por duda de alguno que entrare en religión debe hacerse al prelado o mayoral de la orden [...] porque los bienes pasan el monasterio de que él es mayoral (ley 10, título 2, Partida 3).

Establecido puede ser heredero de otro [...] la iglesia, et cada un logar honrado que fuere fecho para servicio de Dios e a obras de piedat, o clérigo, o lego o monje (Ley 2, título 3, Partida 6).

Religiosa vida escogiendo algunt home [...] este atal non puede facer testamento, mas todos los bienes que hobiere debe seer de aquel monasterio o

---

diezmos de Israel, a cambio de su servicio: del servicio que prestan en la Tienda del Encuentro [...] Los israelitas no se volverán a acercar a la Tienda del Encuentro [...]”.

<sup>68</sup> Si acaso alguno de entre los siervos fiscales hubiere construido iglesias y las hubiere dotado de su pobreza, que el obispo procure por medio de sus preces que esto sea confirmado por autoridad real.

daquel lugar do entrarse, si non hobiere fijos o otros parientes que descendiesen dél por la línea derecha, que hereden lo suyo (Ley 17, título 1. Partida 6).

Es bien sabido que las Leyes de Partida, concluidas en 1263, no se publicaron sino hasta 1348, y que prácticamente no estuvieron en vigor, por lo que el mismo don Alfonso el Sabio, al confirmar los Fueros de Toledo, el Viejo de Castilla, el de Cuenca y el de Sepúlveda, dejó subsistentes en ellos las prohibiciones anteriores a la conclusión de las Partidas, diciendo al confirmar el Fuero de Cuenca: “*Otrosí, mandamos y defendemos que ningún realengo no pase a abadengo, ni a homes de orden, ni de religión por compras, ni por mandamientos, ni en ninguna manera que ser pueda, sin nuestro mandato*”; y en 27 de septiembre de 1269, ya concluidas las Partidas, decía respecto a los vecinos de Baeza: “*E que non lo puedan vender ni dar a elesia, ni orden, ni home de religión, sin nuestro mandato*”.

Me he permitido subrayar una frase en las dos transcripciones que preceden, para llamar la atención sobre que, a pesar de las prohibiciones anteriores para amortizar bienes a favor de la Iglesia y de otras disposiciones posteriores en el mismo sentido, al estimarse que los reyes eran la fuente de todo derecho, se les reconocía siempre la facultad de autorizar la amortización; y como los reyes de España fueron siempre muy piadosos, con frecuencia la autorizaron, tanto más cuanto que su extraordinaria religiosidad, afirmada por sus luchas contra los moros, les hacían reconocer cuando menos implícitamente la *Unam Sanctam Bula* expedida por el Papa Bonifacio VIII quien gobernó a la cristiandad de 1294 a 1303; bula que traducida al español, decía en lo conducente:

La cabeza de la Iglesia es Cristo, y su representante Pedro y el Sucesor de Pedro. Hay dos espadas, la espiritual y la temporal, y la Iglesia tiene la posesión de ambas espadas. La espada temporal debe ser usada para la Iglesia, la espiritual por la Iglesia. Esta debe ser usada por el sacerdocio y la otra por los reyes y guerreros, pero según la voluntad del sacerdocio y solamente en tanto que éste lo permita.

De esta manera los reyes de España, a pesar de la Ley de Juan I que se reproduce como ley 12, título 5, libro 1 de la Novísima Recopilación y la cual establecía un impuesto de la quinta parte del verdadero valor de la cosa que se iba a amortizar; a pesar de las peticiones hechas por las Cortes de Valladolid de 1523, las de Toledo de 1525, las de Segovia de 1523, las de Valladolid de 1537, y otras, concedieron tal cantidad de permisos para amortizar bienes raíces a favor de instituciones religiosas que ya a principios del siglo XVI se calculaban (indudablemente con insuficiencia de datos estadísticos)



que la tercera parte de los bienes raíces de España pertenecían al clero, por lo que los políticos españoles, desde el siglo XVI al XVIII, insistieron en la necesidad de poner coto a las adquisiciones de bienes raíces que hacían las iglesias y los monasterios; pero la consecuencia de esa política fue más bien la de favorecer la amortización civil y desarrollarla, a lo que, sin duda alguna contribuyó mucho la riqueza que adquirieron en América muchos españoles, de origen humilde, que al enriquecerse, trataban también de ennoblecerse y de establecer mayorazgos y otras instituciones de amortización civil.

Como consecuencia de las tesis sustentadas por esos economistas y políticos, así como por el clamor popular, en 20 de agosto de 1757, Fernando VI prohibió, bajo pena de decomiso, la amortización de todas las casas de Aranjuez labradas con real permiso; y posteriormente Carlos III, en 1771 y 1767, renovó esas prohibiciones por lo que respecta a determinadas provincias. Y por lo que hace a la amortización eclesiástica en general, Carlos IV redujo el impuesto sobre amortización, que era de la quinta parte del valor de los bienes que adquirirían las “manos muertas”, al quince por ciento de dicho valor.

Así pues, en España no se puso un remedio radical a esa amortización sino hasta el decreto de las Cortes de 1820, pero como ese decreto se refiere tanto a la amortización eclesiástica como a la civil, antes de ocuparnos de él, debemos referirnos a esta última.

Entiéndase como tal, la vinculación de bienes en determinada familia y la adquisición de bienes raíces por cuerpos o establecimientos civiles de duración perpetua. Entre los primeros se encuentran principalmente los mayorazgos, que no se mencionan en las antiguas leyes de España, pues el monumento más antiguo que usa ese vocablo es el testamento de Enrique II, que murió en el año de 1379. Ese monarca trató de recompensar a sus servidores y partidarios por medio de donaciones que hizo en vida y que en su testamento convirtió en mayorazgos, de donde se infiere que, aunque las antiguas leyes no mencionaban esa clase de amortización, sí era conocida ya en la época de Enrique II, aunque refiriéndose probablemente a los constituidos a favor de duques, condes y marqueses y no a particulares plebeyos; por lo que el testamento de Enrique II quedó mucho tiempo sin cumplirse, habiendo sido necesario que los Reyes Católicos primeramente y más tarde Felipe II, ordenasen su cumplimiento.

Los mayorazgos no constituyeron la única forma de amortización civil, pues existían además los fideicomisos, los feudos, los juros, los censos y otras instituciones de que nos ocuparemos adelante, aunque los primeros tuvieron importancia capital.

Las Cortes de Toro, al ampliar la doctrina de los fideicomisos y de los feudos, dieron su primera forma a los mayorazgos, autorizando a los padres y madres para establecerlos a favor de alguno de sus hijos, sobre las mejoras testamentarias que pudieren hacerle. De esta manera la vinculación permitida sobre las mejoras, perjudicando con ellas a los demás herederos forzosos, por interpretación se consideró autorizada también en el caso de que el testador no tuviese herederos forzosos; y como las disposiciones de las leyes 27, 40 y 41 de Toro se conservaron en las recopilaciones posteriores, hasta la Novísima, tanto el plebeyo como el noble, el pobre como el rico, iban estableciendo vinculaciones que sacaban de la circulación a la propiedad raíz, como perjuicio de la economía general.

Carlos III, percatándose de esos males, por Decreto de 28 de abril y Cédula de 14 de mayo de 1789, puso trabas a las vinculaciones posteriores; pero subsistieron la que ya existían. Posteriormente Carlos IV y Fernando VII dispensaron alguna de esas trabas, hasta que el citado Decreto de Cortes de 27 de septiembre de 1820 suprimió las vinculaciones de toda especie y restituyeron a la calidad de libres, los bienes que habían estado vinculados.

Antes de estudiar los efectos en México, tanto de ese decreto como de la legislación anterior, conviene darnos cuenta de las vinculaciones reconocidas por el Derecho. Para lograr ese fin sin extraviarnos en algunas formas de amortización que puede haber existido en otros países extraños a nuestro estudio, lo mejor que podemos hacer es transcribir los artículos que las suprimen en el Decreto de 27 de septiembre de 1820, explicando en seguida en qué consistían esas amortizaciones.

El artículo 1o de dicho Decreto se refiere a la amortización civil y dice:

Art. 1o. Quedan suprimidos todos los mayorazgos, fideicomisos, patronatos, y cualquiera otra especie de vinculaciones de bienes raíces, muebles, semovientes, censos, juro, foros, o de cualquiera otra naturaleza, los cuales se restituyen desde ahora a la clase de absolutamente libres.

Los artículos 15 y 16 del mismo Decreto se refieren principalmente a la amortización eclesiástica y dicen como sigue:

15. Las iglesias, monasterios, conventos y cualesquiera comunidades eclesiásticas, así seculares como regulares, los hospitales, hospicios, casas de misericordia y de enseñanza, las cofradías, hermandades, encomiendas y cualesquiera otros establecimientos permanentes, sean eclesiásticos o laicales, conocidos con el nombre de manos muertas, no puedan desde ahora en adelante adquirir bienes algunos raíces o inmuebles, en provincia alguna de la monarquía, ni por testamento, ni por donación, compra, permuta, decomiso en los censos

enfitéuticos, adjudicación en prenda pretoria o en pago de réditos vencidos, ni por otro título alguno, sea lucrativo u oneroso.

16. Tampoco puedan en adelante las manos muertas imponer ni adquirir por título alguno, capitales de censo de cualquiera clase impuestos sobre bienes raíces, ni impongan ni adquieran tributos ni otra especie de gravamen sobre los mismos bienes, ya consista en la prestación de alguna cantidad de dinero o de cierta parte de frutos, o de algún servicio a favor de la mano muerta, y ya en otras respensiones anuales.

Los artículos 2 a 13 inclusive establecen la manera de desamortizar paulatinamente las vinculaciones civiles en vigor en esa época, sin perjuicio de que subsistiesen algunas de sus obligaciones conexas, relativas a pensiones alimenticias.

Para entender debidamente el alcance de ese decreto, debe tenerse en cuenta que mayorazgo es el derecho de suceder en los bienes sujetos al dominio de una familia, con prohibición de enajenación; derecho que ordinariamente, aunque no siempre, correspondía al primogénito. Los fideicomisos a que se refiere el mismo decreto son la herencia o la parte de ella que, por mandato del testador, el heredero debe restituir a la otra persona. “Patronato” es el derecho de presentar persona para que se le confiera algún beneficio eclesiástico, en atención de haber fundado, construido o dotado a alguna iglesia, pudiendo ser los patronatos hereditarios, gentilicios o mixtos. La palabra “censo” ha tenido diversas acepciones. Más, para fines de este estudio, la más interesante es la que lo considera como un contrato por el cual se adquiere el derecho de percibir una pensión, mediante la entrega de dinero o de una finca. Todavía nuestro Código Civil de 31 de marzo de 1884, vigente en el Distrito Federal y territorios de la Federación hasta el 30 de septiembre de 1932 y vigente aún en algunos estados de la república, legisla sobre los censos consignativo y enfitéutico que pudieran contratarse entre particulares que no fuesen manos muertas. “Juros” eran las pensiones concedidas por el rey sobre determinadas rentas públicas, especialmente las salinas, bien sea por merced graciosa, como recompensa de méritos o servicios, como réditos del capital impuesto expresamente con ese objeto, o como indemnización de cesiones forzosas. Por foro se entendía en Galicia y Asturias un contrato semejante a la enfiteusis, en cuya virtud el dueño de un fundo cedía el dominio útil del mismo a otra persona, por una o más generaciones, mediante el pago de cierto canon anual en frutos o en dinero.

Con excepción de los patronatos, que podían ser eclesiásticos, laicales o mixtos, la enumeración que hace el decreto que estamos estudiando se refiere casi exclusivamente a la amortización civil, pues por lo que se refiere

a la eclesiástica, la prohíbe en términos generales el artículo 16 del mismo decreto.

Bien sabido es que la independencia de México se consumó mediante el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, plan y tratados que fueron hechos con el propósito de las clases privilegiadas y conservadoras de la Nueva España, de que no se restableciese en ella la Constitución Española de 1812; de consiguiente, para estudiar la desamortización en nuestro país debe tenerse presente que aquella sólo tuvo historia propia desde 1821 en adelante y para seguir los pasos que dio, es indispensable valernos de la insustituible obra del eximio maestro licenciado don Jacinto Pallares, denominada *Legislación Complementaria del Derecho Civil*.

En esa obra el insigne jurista inserta dos exposiciones que el obispo [electo] de Michoacán Abad y Queipo hizo al rey de España y que pintan con triste exactitud el miserable estado en que se encontraba la Nueva España. Al leerlas, fácilmente se comprende por qué cuando el Grito de Independencia expresó “Muera el mal gobierno”, encontró cordial acogida en los criollos, los mestizos y los indios, pero la forma en que hizo la independencia o sea, el favor que a última hora le prestaron las clases privilegiadas, que no querían perder la ventajosa posición en que se hallaban y de la cual se hubiesen visto privados de volverse a poner en vigor en México la Constitución de Cádiz de 1812 y las leyes emanadas de ella, entre las cuales se encontraba la de desamortización de 27 de septiembre de 1820, ya que tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba prevenían que, mientras la nación mexicana se daba sus propias leyes, quedaran vigentes las españolas, dio lugar a que esas mismas clases privilegiadas encontrasen [la] manera de conservar muchas de sus preeminencias, sobre todo de carácter económico, como enseguida lo veremos.

En el primer Congreso surgieron tres partidos políticos: los borbonistas, que deseaban el advenimiento de un príncipe español, de acuerdo con lo previsto en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba; los iturbidistas, partidarios de don Agustín de Iturbide; y los verdaderos insurgentes que anhelaban un gobierno republicano. Los partidarios del monarca borbón y los de Iturbide esperaban de su príncipe la conservación de sus privilegios, en tanto que los republicanos esperaban que un gobierno avanzado los hiciese desaparecer. De allí que en el Congreso hubiese necesidad de transacciones y que debido seguramente a la influencia de los borbonistas y de los iturbidistas, que al desaparecer éste se habían convertido en su mayoría en borbonistas o cuando menos en miembros del partido conservador, la primera Ley mexicana que se expidió sobre desamortización, con fecha 7 de

agosto de 1823, fuese mucho menos avanzada que la ley española de 27 de septiembre de 1820.

En efecto, la Ley española se refería tanto a la amortización civil como a la eclesiástica como lo hemos visto con anterioridad, en tanto que la Ley mexicana del año de 1823 se refería solamente a la amortización civil. Pues, aunque en su artículo 1o reconoce la vigencia de la ley española de 1820, en el 2o párrafo dice textualmente:

2. Han estado por tanto en la clase de libres los mayorazgos, cacicazgos, fideicomisos, *patronatos o capellanías laicas* y cualquiera otra especie de vinculaciones de bienes raíces, muebles semovientes, censos, juros, foros o de cualquiera otra naturaleza; debiendo por lo mismo arreglarse a la mencionada ley los casos ocurridos sobre la materia.

Por el subrayado que nos hemos permitido poner, se advierte desde luego que permanecían en vigor los patronatos o capellanías eclesiásticas; y no es esto sólo, sino que el artículo 14 de la propia ley dice con toda claridad:

14. Se derogan los artículos de la ley de 27 de septiembre de 1820 relativos a capellanías eclesiásticas, obras pías y manos muertas, dejando vigentes las antiguas leyes sobre adquisiciones de bienes raíces y amortización.

Se ve pues, [que] esa ley atacó francamente a la amortización civil, pero no a la eclesiástica, lo cual solamente se explica tomando en consideración que el clero era la principal de las clases privilegiadas y que en ese momento la única religión que se reconocía en México era la católica, quedando prohibidas todas las demás. Por lo que, prácticamente se quería crear un estado teocrático en el que la Iglesia Católica tuviera un lugar preferente respecto a cualquiera materia.

Ahora bien, como la amortización se había hecho principalmente a favor de la Iglesia y la amortización civil era insignificante en comparación a la eclesiástica, es evidente que la citada ley de 23 de agosto de 1823 no podía poner fin al mal económico que se trataba de remediar, porque es muy difícil calcular el monto del valor de la propiedad raíz que pertenecía a la Iglesia. Sobre ese particular, el señor licenciado don Jacinto Pallares nos dice en su obra citada:

En consecuencia, tanto el clero regular como secular de ambos sexos administraban con absoluta independencia del poder civil, fincas y capitales (aquellas rústicas y urbanas) cuyo monto no ha sido posible llegarse a fijar, pues el Barón de Humboldt lo calculó con hipérbole notoria, en cuatro quintas

partes de la propiedad territorial; don Lucas Alamán en cerca de trescientos millones de pesos y el Dr. Mora en 179 millones [...].

De todas maneras, el valor mínimo de los tres mencionados antes es de suyo muy considerable si se tiene en cuenta el precio insignificante que se asignaba en aquella época a la propiedad territorial. Por ejemplo, en una transacción celebrada entre la Casa de Urizar y los vecinos de Camargo, Tamaulipas, aquella vendió a estos cien sitios de ganado mayor a cincuenta pesos el sitio; y si se considera que el sitio de ganado mayor tiene mil setecientos cincuenta y seis hectáreas, cada hectárea resulta a un precio inferior a tres centavos. En estas condiciones, ciento setenta y nueve millones de pesos equivaldrían a cerca de seis mil millones de hectáreas, o sea, a una extensión que no tiene toda la república. Naturalmente no en todas partes del país tenía el terreno un precio tan insignificante, pero en todo caso era muy inferior a los que se observan en la actualidad y puede considerarse que, si no las cuatro quintas partes del territorio nacional a que se refiere Humboldt, sí tenía la Iglesia una parte alícuota muy considerable, que se encontraba sustraída a la circulación con grave perjuicio de la economía nacional.

Era pues indispensable enfrentarse a la amortización eclesiástica como intentaron hacerlo sin éxito algunos gobiernos liberales que tan poco buscaron un remedio radical y fue preciso que el gobierno emanado de la Revolución de Ayutla,

Con fundamento en el artículo 3o del respectivo plan que antes hemos transcrito, se decidió a expedir la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856. En la cual no solamente se prohíben nuevas amortizaciones, sino que se desamortizan las vinculaciones existentes entonces, a favor de corporaciones civiles o eclesiásticas, como lo demuestran los artículos que se transcriben a continuación:

Art. 1o. Todas las fincas rústicas y urbanas que hay, tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la república, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

Art. 2o. La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteútico fincas rústicas o urbanas de corporación capitalizando al seis por ciento el canon que pagan, para determinar el valor de aquellas.

Art. 3o. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Art. 8o. Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos y la habiten por razón de oficio los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

Art. 25. Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8o respecto a los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

Por la transcripción que precede se ve con toda claridad que esa ley no solamente prohibió las amortizaciones posteriores, sino que desamortizó a toda clase de propiedades de manos muertas, ya se tratase de amortización civil o de amortización eclesiástica poniendo en circulación todas esas propiedad por lo cual puede decirse que esa ley se propuso un fin económico absolutamente legítimo y que no pretendía despojar de sus bienes a las instituciones religiosas, ya que ellas deberían recibir el precio de sus fincas, como lo demuestran los artículos 23, 24 y 26 de la misma ley, que respectivamente dicen:

Art. 23. Los capitales que como precio de las fincas rústicas o urbanas queden impuestos sobre ellas a favor de las corporaciones, tendrán el lugar y prelación que conforme a derecho les corresponda, entre los gravámenes anteriores de la finca y los que se le impongan en lo sucesivo.

Art. 24. Sin embargo, de la hipoteca a que quedan afectadas las fincas remontadas o adjudicadas por esta ley, nunca podrán volver en propiedad a las corporaciones quienes, al ejercer sus acciones sobre aquellas, sólo podrán pedir el remate en almoneda al mejor postor sin perjuicio de sus derechos personales contra el deudor.

Art. 26. En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz.

No se trataba, por consiguiente de un despojo, sino de una medida de carácter puramente económico que de haber sido obedecida con oportunidad, no sólo hubiera beneficiado a la economía general del país, sino probablemente habría sido benéfica también para las mismas manos muertas, que habrían tenido oportunidad de aprovechar la prosperidad general que hubiera venido en el caso de una desamortización pacífica; pero desgraciadamente no sucedió así, porque como esta ley aplicable a toda clase de amortización, afectaba principalmente a la eclesiástica, el clero mexicano que tenía ideas completamente retrógradas, sintiéndose en los tiempos de Bonifacio VIII, y apropiándose [de] las ideas contenidas en la bula antes citada, no vaciló en sostener que:

La espada temporal debe ser usada para la Iglesia y la espiritual por la Iglesia. Esta debe ser usada por el sacerdocio y la otra por los reyes y guerreros, pero según la voluntad del sacerdocio y solamente en tanto que éste lo permita.

Fundado en ello el clero mexicano decidió desobedecer y buscar un caudillo a quien confiar la espada temporal, habiéndolo encontrado en el “Joven Macabeo”, como solían llamar al intrépido general don Miguel Miramón.

Todos sabemos que el resultado de esa rebeldía fue la Guerra de Reforma. Con la nacionalización de los bienes del clero sabemos igualmente que, aunque la nacionalización no fue todo lo completa que se intentó pues ha habido posteriormente las llamadas “contentas”, la desamortización eclesiástica sí se llevó a efecto.

En cuanto a la desamortización de los bienes poseídos por corporaciones de carácter civil, fue quizá inspirada en el individualismo de la época y en el liberalismo económico, dando como resultado que se cometiese el error de privar a los pueblos, congregaciones, rancherías, comunidades y otros centros de población, de los elementos indispensables para su subsistencia, favoreciendo la ampliación de los latifundios que ya existían y dando origen a la formación de otros nuevos, sobre todo por los efectos que produjeron las llamadas “compañías deslindadoras”. Error que se ha tratado de corregir por la ley de 6 de enero de 1915, por la Constitución de 1917 y por la legislación posterior sobre materia agraria. Todo lo cual tiene cualidades y defectos que no es esta la oportunidad de estudiar ya que este estudio se refiere exclusivamente a la ley de desamortización de 25 de junio de 1856, respecto de la cual pueden formularse las siguientes conclusiones:

Primera. La amortización de la propiedad raíz ha causado y estaba causando graves males económicos, en todos los países del mundo.



Segunda. Esos males se encontraban agravados en México, debido a sus antecedentes históricos.

Tercera. La Ley de 25 de junio de 1856 fue la primera que se enfrentó francamente a la amortización civil y a la amortización eclesiástica.

Cuarta. Esa ley pretendió solamente remediar un mal económico sin pretender despojar a la Iglesia.

Quinta. Las consecuencias bélicas y económicas que comenzaron en la Guerra de Reforma y culminaron en el Cerro de las Campanas, no son consecuencia de esa ley sino de la desobediencia a la misma.

Sexta. Los errores en que incurre esa ley, en materia de desamortización de bienes pertenecientes a corporaciones civiles, eran consecuencia forzosa de las ideas filosóficas, jurídicas y económicas importantes en la época en que se expidió; pero la legislación posterior de origen revolucionario ha tratado y está tratando de corregirlos.

Séptima. Juzgada en su conjunto y teniendo en consideración las ideas de su época, la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 puede ser considerada como uno de los más preciados frutos que produjo la Revolución de Ayutla, tanto por estar fundada esa Ley en las ideas más avanzadas de su tiempo, como por los resultados producidos que, aunque defectuosos en lo que se refiere a la desamortización civil, fueron bastante fructuosos en lo que respecta a la desamortización eclesiástica.

México, D.F. abril de 1954.

---

Lic. Fernando Lizardi

## CAPÍTULO X

### PRUEBA PERICIAL

Introducción del editor: en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1931, se publicó la Ley que Reglamenta el Séptimo Párrafo del Artículo 130 constitucional en el Distrito y Territorios Federales, promulgada por el presidente Pascual Ortiz Rubio, en cuyo artículo primero se disponía que en dichas circunscripciones solo podrían ejercer sus funciones sacerdotales los ministros de los cultos para cada religión o secta, sin que excedieran de uno por cada cincuenta mil habitantes; ello motivó la interposición de un juicio de amparo, en el cual el licenciado Fernando Lizardi prestó sus servicios como perito; en las siguientes páginas reproducimos el correspondiente peritaje que produjo.

### JUICIO DE AMPARO

Juicio de amparo

Quejoso:

Autoridades designadas como responsables:

El Congreso de la Unión, el Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación y el Departamento Central

Prueba pericial sobre Derecho Canónico

Dictamen del perito Lic. Fernando Lizardi

Señor juez quinto de distrito:

El perito que suscribe, previa la aceptación de su cargo y bajo la protesta de desempeñarlo fiel y lealmente, aceptación y protesta que ya constan en autos, pasa a contestar las preguntas contenidas en el cuestionario que se le ha propuesto.

### Primera pregunta:

¿Qué se entiende por cánones y qué por rúbricas?

### Primera respuesta:

“Canon” es una palabra griega que significa regla y de la que se ha servido la Iglesia Católica para denominar a las decisiones que regulan la fe y la conducta de los fieles: “*Canon autem groece latinae, regula, nuncupatur*”. Lo que traducido al castellano significa: “Mas canon, en lengua grecolatina se llama regla”. C. 3. dist. “*Regula dicta est quod recte ducat, vel quod distortum pravunque corrigat*”; C. *Regula*, ead. dist. Isid., Etymol., Lib. 6, Cap. 15, 16. Lo cual en nuestro idioma quiere decir: “Se llama regla lo que conduce rectamente, o la que rige y administra la norma de vivir rectamente, o lo que corrige lo torcido y corrompido”.

Es una significación lata. La palabra “canon” se toma por toda ley o constitución eclesiástica. “*Canonum quidem alii sunt statuta conciliorum, alii decreta pontificum aut dicta sanctorum*”; C. 1, dist. 3: lo que significa: “De los cánones unos son estatutos de los concilios, otros decretos de los pontífices, o sentencias de los santos”.

“Rúbrica”: Entienden los canonistas por este nombre, el título, epígrafe o inscripción de los libros, capítulos y aún párrafos del derecho canónico. Significa también el orden para celebrar el oficio divino, de lo que provienen las *rúbricas generales* en forma de prefacio o principio de los breviarios. Del mismo modo se da este nombre a ciertas reglas, impresas ordinariamente en el cuerpo del breviario en letras encarnadas para indicar lo que debe decirse en los varios tiempos del año, en cada una de las horas canónicas.

Gavanto ha hecho un tratado de todas estas cosas que se ha comentado y extendido mucho. Bucard, maestro de ceremonias del siglo XV en tiempo de los pontífices Inocencio VIII y Alejandro VI, es el primero que puso muy por extenso el orden y ceremonias de la misa, en el *Pontifical* impreso en Roma en 1485 y en el *Sacerdotal* publicado algunos años después. En algunos misales se han unido estas rúbricas al ordinario de la misa; y el papa Pío V las hizo poner en el orden y bajo los títulos que llevan en la actualidad. Desde entonces, se han colocado en los misales las rúbricas que deben observarse al celebrar la misa; en los rituales, las que deben practicarse en la administración de los sacramentos, etcétera; y en los breviarios, las que deben seguirse en la recitación o canto del oficio divino.

Las rúbricas se dividen en ordinarias y extraordinarias; en substanciales y accidentales, según que toquen a la substancia o esencia de los divinos misterios, o sólo se refieran a lo accidental en los mismos. Divísense también

en preceptivas y directivas. Preceptivas son las que obligan bajo pena de pecado y directivas las que son a manera de consejo.

Segunda pregunta:

Si para el ejercicio de su ministerio, los señores sacerdotes ¿deben sujetarse estrictamente a las disposiciones de los cánones y rúbricas de la Iglesia Católica, Apostólica y Romana?

Segunda respuesta:

Por lo que a los cánones respecta, desde el momento en que el *Codex Juris Canonici* (Código de Derecho Canónico) promulgado en la fiesta de Pentecostés del año de 1917<sup>69</sup> establece las obligaciones a los sacerdotes según sus diversas jerarquías, en distintos capítulos de la obra citada, puede decirse que son obligatorios para ellos, en tanto que pueda considerarse obligatorio el derecho canónico, cuestión esta última que se estudiará en la cuarta respuesta.

En cuanto a las rúbricas, salvo lo que se ha dicho de las que son simplemente directivas y salvo el valor que haya de dárseles en los Estados Unidos Mexicanos, también puede decirse que son obligatorias, pues así lo establecen los cánones 733 y 818 del mencionado *Codex Juris Canonici*, que respectivamente dicen:

*733. In Sacramentis conficiendis, administrandis ac suscipiendis accurate serventur ritus et caeremoniae quae in libris ritualibus ab Ecclesia probatis praecipiuntur.*<sup>70</sup> *818. Reprobata quavis contraria consuetudine, sacerdos celebrans accurate ac devote servet rubricas suorum ritualium librorum, caveatque ne alias caeremonias aut preces proprio arbitrio adiungat.*<sup>71</sup>

Sobre este particular es interesante advertir que es tanto el espíritu conservador de la Iglesia Católica, que el papa Zósimo, por respeto a los decretos de los Santos Padres, establece como principio constante que ni aun la Santa Sede puede derogar las rúbricas y cánones que proceden de aquellos:

<sup>69</sup> Este *Codex* estuvo vigente hasta 1983, en que se promulgó uno nuevo con fecha 25 de enero de ese año.

<sup>70</sup> “Al celebrar, administrar y recibir los Sacramentos deben observarse cuidadosamente los ritos y ceremonias que están ordenados en los libros rituales aprobados por la Iglesia”.

<sup>71</sup> “Reprobada cualquiera costumbre contraria, el sacerdote celebrante observe cuidadosa y devotamente las rúbricas de sus libros rituales, y cuide de no añadir otras ceremonias u oraciones de su propio arbitrio”.

*Contra statuta patrum condere aliquid vel mutare nec hujus quidem Sedis potest auctoritas. Apud nos enim inconvulsis radicibus vivit antiquitas, cui decreta patrum sanxere reverentiam.*<sup>72</sup>

Lo anterior debe entenderse como referido a los cánones pertenecientes a la fe y no a aquellos que tratan de disciplina solamente, como lo hace notar con todo acierto el *Diccionario de Derecho Canónico*, del Abate Andrés, traducido por don Isidro de la Pastora y Nieto, el cual *Diccionario*, en la página 208 de la edición hecha en Madrid, [en] el año de 1847, comentando el párrafo del Papa Zósimo, transcrito antes dice textualmente:

Más todos estos cánones y otros muchos que podríamos citar no son pertenecientes más que a la fe (*de articulis fidei*), como lo hace observar muy bien la glosa del último que acabamos de citar. Si se quiere decir que versan también sobre la disciplina, entonces nos contentaremos con responder con Bossuet, que el Papa lo puede todo en la Iglesia, cuando la necesidad lo exige; y Pío VII lo probó de modo bien patente cuando en 1801 infringió algunos cánones de disciplina general, para restablecer en Francia el ejercicio público del culto católico.

Por los antecedentes que se acaban de exponer y contestando categóricamente la segunda pregunta del cuestionario sujeto a dictamen, puede responderse: Conforme al derecho canónico, los sacerdotes en el ejercicio de su ministerio deben sujetarse estrictamente a las disposiciones de los cánones y rúbricas de la Iglesia Católica, principalmente en lo que se refiere a la fe, pues por lo que hace a la disciplina, el papa puede modificar los cánones respectivos.

#### Tercera pregunta

Si según esas disposiciones, o cánones y rúbricas, la obediencia a ellos  
¿es ineludible para los señores sacerdotes?

#### Tercera respuesta

La pregunta se encuentra prácticamente contestada en el párrafo anterior; pero no podemos dejar de advertir que la pregunta es tendenciosa, pues da como definitivamente admitida y aceptada la obligatoriedad del

---

<sup>72</sup> C. 7. Caus. 25 Q. 1. “En verdad, ni la autoridad de esta Sede puede hacer o mudar algo contra los estatutos de los Santos Padres, pues entre nosotros vive con raíces incommovibles la antigüedad, la cual ordena reverencia a los decretos de los Santos Padres”.

derecho canónico, lo cual no se ha discutido aún. Por tanto, la pregunta de que se trata debe contestarse así: Suponiendo que el derecho canónico sea obligatorio, los sacerdotes tienen la obligación ineludible de sujetarse a los cánones y rúbricas. Pero el papa puede dispensarlos del cumplimiento de las disposiciones que sólo se refieren a disciplina, y en realidad así debe hacerlo, cuando esas disposiciones están en contraposición con las leyes del país libre y soberano en que pretendan aplicarse, pues como adelante se demostrará, es física y legalmente imposible que en un Estado existan dos soberanías.

#### Cuarta pregunta

Si en obediencia a esos mismos cánones o disposiciones  
de la Iglesia Católica, Apostólica, Romana,  
¿los señores sacerdotes no pueden sujetarse a las prescripciones  
de la llamada ley que se impugna por medio de este amparo?

#### Cuarta respuesta

La pregunta que precede es tan tendenciosa como la tercera, porque en los términos en que está concebida, presupone la aplicabilidad del derecho canónico en México, cuestión que, por ignorancia o por malicia, no ha sido propuesta en el cuestionario formulado por el quejoso. En tal virtud, ahora que concretamente se pide la resolución de un conflicto entre el derecho canónico y el derecho mexicano es la oportunidad de resolver previamente si el derecho canónico puede considerarse en México como un verdadero derecho, algunos de cuyos preceptos pudieran ser aplicables, aunque fuera a título de derecho extranjero, de conformidad con los principios de derecho internacional privado.

La necesidad de resolver previamente esas cuestiones es evidente, ya que sólo en el caso de que el derecho canónico presente las características necesarias para ser considerado como un verdadero derecho, aunque sea un derecho extranjero, en ese caso solamente, es cuando podrá suscitarse un conflicto entre tal derecho y el derecho mexicano.

Ahora bien, el derecho considerado objetivamente, es una colección de leyes emanadas de un *soberano*, que tiene el *poder suficiente* para hacerlas cumplir dentro de *determinado territorio*, pues el territorio sujeto a una soberanía exclusiva es un elemento indispensable para que exista un verdadero “imperio”, o sea, el poder para hacer cumplir las leyes. Por tanto, para determinar si el derecho canónico es un verdadero derecho, en el sentido científico de la palabra, se hace indispensable resolver si sus preceptos emanan de un so-

berano y si ese soberano tiene poder suficiente para hacerlas cumplir dentro de cierto territorio.

Sobre este particular me permito transcribir algunos párrafos de la célebre obra de Jellinek, *Teoría General del Estado*. Dice este autor en el párrafo III, capítulo XIII:

[...] cuando muchos hombres persiguen un mismo fin, es necesario, para llegar a este fin, una voluntad que los dirija. Esta voluntad, encargada así del cuidado del objeto común al que hay que llegar, esta voluntad que da órdenes y dirige después su ejecución, representa el poder del grupo. Todo grupo, por muy relajado que sea, en la medida en que aparece, por pequeña que sea, como una unidad distinta de sus miembros, posee también un poder que le es propio. Este poder puede ser de dos maneras: Puede ser un poder de coacción, o un poder sin fuerza de coacción. ¿En qué consiste la diferencia entre estos dos poderes? El poder simple, sin fuerza de coacción se caracteriza en el grupo, por el hecho de poder verdaderamente dictar prescripciones para los miembros del grupo, pero sin estar en posición de asegurar la ejecución de sus órdenes, por su propio poder y con sus propios medios. Cualquier miembro de un grupo, si este grupo no goza del poder soberano, puede en cualquier momento abandonar dicho grupo; y si sucediere que se le obligara a permanecer en él, o que una vez salido del grupo, debiese no obstante esto, conforme a los estatutos del grupo, continuar llenando las obligaciones contraídas respecto de éste, sería necesario para ello la autorización o la orden de un poder imperioso que existiera fuera del grupo. Esto es verdad para todos los grupos que no tienen poder de imperio, y no solamente para aquellos en los cuales la entrada es voluntaria. Se observa muy claramente en la situación en que se encuentra el grupo más poderoso de los no políticos, con relación a sus miembros: según la doctrina católica, el bautismo y la ordenación imprimen un carácter indeleble a las personas que reciben estos sacramentos. Por tanto, si el Estado no consagra por su sanción la imposibilidad de salir de la Iglesia o del Sacerdocio, la Iglesia no tiene medio alguno para asegurar al respeto a sus reglas, por parte de aquel que se separa de ellas, o vuelve a entrar en el estado laico.

*Por grande que sea el poder de la Iglesia sobre sus miembros, jurídicamente no parece, hoy en día, tener el poder de coacción, a menos que el Estado le preste el socorro de su brazo.*<sup>73</sup>

Por lejos que vayan las órdenes de un grupo dotado de poder simple, de un poder sin fuerza de coacción, el poder de este grupo encuentra su límite cuando pretende exigir de una manera independiente la observancia de las reglas del mismo grupo, en aquella voluntad que se ha adherido libremente a él. El poder del grupo puede establecer para sus propios miembros todo un sistema jurídico y fijar numerosas penas; pero el miembro que no quiera someterse a

<sup>73</sup> Énfasis original del texto.

este derecho, no puede ser obligado por el poder del grupo. Los medios que el grupo tiene a su disposición para sancionar sus órdenes son de naturaleza puramente disciplinaria; su poder es poder disciplinario, no poder de coacción. El poder disciplinario existe aún entre los sujetos de un gran número de relaciones de derecho privado, pues se presenta en donde quiera que están establecidas relaciones jurídicas permanentes que no tienen por único objeto prestaciones económicas; piénsese en los aprendices, en los criados, en los trabajadores de fábricas, en los marinos, personas todas ellas cuyas relaciones con sus maestros, patrones o jefes, tienen algún aspecto de relación ética. Para reglamentar estas relaciones y conservarles su carácter fundamental, en una palabra, para asegurar el orden, el maestro debe poder usar de reprensiones, fijar otras penas y ponerlas en ejecución; y aunque parece que se trataría de un derecho de mando, realizable por medios propios, en realidad el último medio disciplinario, el medio supremo, no es (excepto cuando interviene el poder del Estado) sino la disolución de la relación personal, la expulsión del grupo, pues a pesar del poder disciplinario, el individuo que está sometido a él, puede en cualquier tiempo salirse del grupo, sustrayéndose de esta manera a la pena disciplinaria, a menos que la Ley, mano poderosa del Estado, lo retenga allí. En cuanto al grupo mismo, no tiene para defenderse contra las resistencias obstinadas del recalcitrante, otro medio derivado de su poder propio, que romper el lazo que liga al mismo grupo con el miembro rebelde; y eso, siempre que este medio no le haya sido prohibido por el Estado. El poder de dominación al contrario es un poder irresistible. Ejercerlo es mandar de una manera absoluta y estar en situación de obligar por la fuerza a la ejecución de las órdenes dadas. El individuo sometido a un poder puede siempre abstraerse a él, excepto cuando este poder es el poder de dominio. Cualquier otro grupo puede expulsar de su seno a un miembro; pero el grupo dotado de poder de dominación puede, en virtud del poder originario, retenerlo en el grupo contra su voluntad. Al “*imperium*” nadie puede abstraerse en la actualidad, ni aún el individuo sin país de origen, a menos de huir a un desierto o al polo, pues sólo de esta manera consiente hoy el Estado en la disolución del lazo que exista entre él y uno de sus miembros; pero siempre el orden jurídico ha reglamentado la facultad del individuo de abandonar su país de origen y de emigrar, estableciendo las condiciones en que se le permite o se le rehúsa el ejercicio de ese derecho. La solicitud para emigrar, o en los casos en que no es necesaria tal solicitud, la declaración de querer separarse del Estado, no exime al emigrante de las obligaciones que le impone su calidad de súbdito. Esta calidad naturalmente subsiste, y un acto unilateral de su voluntad no puede abolirla. Por ejemplo, el emigrante no está exento de la obligación de sufrir las penas en que ha incurrido, así como tampoco el Estado se ha despojado de su derecho de coacción. Sólo cuando el emigrante ha satisfecho sus obligaciones legales (entre otras las del servicio militar), el Estado deja partir al ciudadano autorizado para separarse del mismo. El poder que goza de tal



fuerza es un poder de dominación y por lo consiguiente es un poder de Estado. *Dominar soberanamente es el criterio que distingue al poder del Estado de cualquier otro poder.*<sup>74</sup> Ahora bien, cuando el poder de dominio se descubre en un grupo incorporado al Estado, o en un individuo, este poder deriva del poder del Estado; y aun cuando haya llegado a ser *el derecho de ese grupo incorporado*,<sup>75</sup> dicho grupo no lo tiene por sí mismo; es solamente un poder derivado.

La sola lectura de los párrafos que preceden demuestra, tanto por la lógica rigurosa del autor citado como por el prestigio científico de éste, que el derecho canónico no emana de un poder soberano, si ese poder no tiene el imperio necesario para llevar a la práctica los preceptos de aquel derecho, por lo cual no puede ser considerado como un verdadero derecho. En corroboración de este aserto, el mismo autor en las páginas 14 y 15 del tomo II de la obra citada, dice:

Pero entre todas estas corporaciones, las iglesias, y sobre todo la Iglesia Católica, organizada de una manera independiente del Estado, ocupan una situación particular. Desde el punto de vista del Derecho Político, que es el único que la ciencia del publicista puede admitir en la actualidad, *depende absolutamente de cada sistema político particular decidir hasta qué punto, al dotar a la Iglesia de “imperium”, autoriza al Derecho Eclesiástico a erigirse en Derecho Público.*<sup>76</sup>

Si el Estado se rehúsa absolutamente (lo que sucede en el sistema de separación del Estado y de la Iglesia), [es decir,] si el Estado se ha rehusado absolutamente a colocar a la Iglesia, por el otorgamiento del “*imperium*”, sobre los otros grupos privados, entonces, en ese sistema legislativo particular, todo el derecho interior de la Iglesia entra al derecho privado; y *el control único del Estado sobre las sociedades religiosas, forma parte del Derecho Político.*

La lectura superficial de la transcripción que precede parecería dar a entender que, en concepto del ilustre profesor de la Universidad de Heidelberg, en los países que han admitido la separación de la Iglesia y el Estado, no puede considerarse al derecho canónico como derecho público, aunque sí como un derecho privado, propio de la Iglesia e independiente de la autoridad del Estado. Pero ese no es el sentido correcto de la aseveración de Jellineck. En realidad, lo que ese autor dice es que en tales países el derecho eclesiástico<sup>77</sup> entra el campo del derecho privado del Estado, como entran

<sup>74</sup> Énfasis original del texto.

<sup>75</sup> Énfasis original del texto.

<sup>76</sup> Énfasis original del texto.

<sup>77</sup> En la actualidad, el concepto de derecho eclesiástico es diferente, pues se trata de un régimen jurídico que regula la libertad religiosa, las asociaciones religiosas y a los ministros de culto religioso, como tales.

en ese campo los estatutos y reglamentaciones de las sociedades civiles y mercantiles y en general todo pacto entre particulares, pues todos esos estatutos, reglamentos y pactos son autorizados y reconocidos por el Estado y aún el mismo Estado los hace cumplir, siempre que las leyes del mismo Estado los considere lícitos. Esta es la verdadera interpretación del párrafo que se acaba de transcribir, pues de otra manera no se explicaría que en el mismo párrafo se hable de “control único del Estado sobre las sociedades religiosas”, ni tampoco que el autor citado, en el capítulo XIII, tomo II de la misma obra, diga:

La tierra sobre la cual se encuentra establecido el grupo estático es desde el punto de vista jurídico, el espacio sobre el cual el poder del Estado puede desplegar su actividad específica, su autoridad de potencia soberana. La importancia jurídica del territorio se marca de doble manera; desde luego, de una manera negativa, por el hecho de que está prohibido a *cualquier otro poder independiente del Estado ejercer allí su dominio, sin autorización del mismo Estado*; de una manera positiva, por el hecho de que todas las personas que se encuentran sobre tal territorio están sometidas al dominio del Estado. Nota: Por consiguiente, las iglesias no son jamás en la actualidad, corporaciones territoriales. Cuando Rehm, Staatslehre, p. 36, afirma que las iglesias provinciales evangélicas tienen el carácter de verdaderas corporaciones territoriales, bajo pretexto de que un cristiano evangélico, quiéralo o no lo quiera, pertenece a la iglesia provincial del mismo credo, en la circunscripción de la cual se encuentra situado el lugar que habita, desconoce la función especial que desempeña el territorio y que consiste en la sumisión de los extraños al poder de la corporación. No sería sino en el caso de que los miembros de todas las confesiones, cualesquiera que ellas sean, estuviesen igualmente sometidas al poder de una Iglesia determinada, por razón de su domicilio, cuando esta Iglesia tuviera la cualidad de corporación territorial.

De lo anterior se desprende que, mientras la Iglesia Católica no tenga *imperium* sobre un territorio determinado, no puede expedir verdaderas leyes para ser aplicadas en ese territorio; conclusión que implícitamente acepta, o cuando menos debe aceptar la misma Iglesia Católica, ya que en el canon 8, párrafo 2, del *Codex Juris Canonici*, se dice textualmente: “*Lex non praesumitur personalis, sed territorialis, nisi aliud constet*”.<sup>78</sup>

¿A qué territorio quiere referirse el canon que se acaba de citar? ¿Se refiere acaso a todos aquellos territorios en que se practica el culto católico y entre los cuales se encuentra México? Si esto es así, el precepto de que se trata no es sino una jactancia o un buen deseo, pues en muchos de esos

<sup>78</sup> “La ley no se presume personal, sino territorial, salvo que conste lo contrario”.

territorios la Iglesia Católica no tiene soberanía, ni ejerce *imperium* alguno, ya que en todos los países en que existe la separación entre el Estado y la Iglesia no se le concede *imperium* a ésta y por tanto, el derecho canónico no puede ser considerado sino como una reglamentación particular que el Estado tolera, en tanto que no se oponga a las buenas costumbres y al derecho público del mismo Estado, según principios generales del derecho positivo de todos los países y que entre nosotros, se encuentran consignados en los artículos 7 y 15 del Código Civil de 1884, concordantes con los 8 y 6 del Código Civil vigente.

Así, pues, por lo que a nuestro país respecta, se comprende fácilmente que en el territorio mexicano, sujeto a la exclusiva soberanía del pueblo mexicano, circunstancias éstas que no son una simple declaración teórica de principios, sino hechos reales y verdaderos que se encuentran legalizados por los artículos 39 a 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se puede conceder al derecho canónico el valor de un derecho público o de un derecho privado independiente, toda vez que el soberano, que lo es el pueblo mexicano, no ha concedido *imperium* alguno a la Iglesia Católica, sino antes bien, a ella y a cualquiera otra confesión religiosa, lo ha negado expresamente en el artículo 130 de la misma Constitución.

Tan es verdad que la Iglesia Católica no tiene *imperium* alguno en México, que el mismo quejoso lo está reconociendo así tácitamente, por medio de su actitud. En efecto, al solicitar ante un juez de distrito el amparo de la Justicia de la Unión, contra una ley que, en su concepto, no respeta y sí debiera respetar los preceptos del derecho canónico, desde luego se somete a la jurisdicción del juez de distrito, reconociendo así la soberanía que el pueblo mexicano, por medio de los poderes federales, ejerce en el territorio nacional; y por otra parte, pide al Poder Judicial de la Federación que haga respetar preceptos del derecho canónico, petición que no haría si la Iglesia Católica tuviera *imperium* en el territorio mexicano, pues entonces, en vez de dirigirse a la autoridad judicial federal, se dirigiría a los tribunales eclesiásticos, para que éstos, en virtud de un *imperium* originario o delegado, hicieran respetar sus propios fueros.

Contra lo anterior podría objetarse que frecuentemente los tribunales mexicanos aplican preceptos de una legislación extranjera, que es un verdadero derecho, no obstante que la nación respectiva no ejerce soberanía alguna en México, ni tiene en el territorio mexicano *imperium* originario o delegado; y que, de la misma manera, los tribunales mexicanos pueden considerar al derecho canónico como un derecho extranjero y aplicar sus preceptos, toda vez que ese derecho procede de un soberano que ha ejercido

su soberanía en los Estados Pontificios y la ejerce actualmente en la Ciudad del Vaticano.

Pobre y falso sería semejante argumento. Pobre, porque pondría a la Iglesia Católica, no obstante sus pretensiones de potencia internacional, a la altura de la república de Andorra. Falso, porque una cosa es la legislación civil intentada para los habitantes de los Estados Pontificios o de la Ciudad del Vaticano y otra muy distinta el derecho canónico que los ultramontanos suponen obligatorio para todos los que profesan al catolicismo, más suponiendo sin concederlo, que el derecho canónico, en virtud del sofisma que precede, pudiera considerarse en México como un derecho extranjero, sus preceptos sólo serían aplicables en los casos previstos por el derecho internacional privado. Por tanto, a fin de agotar en lo posible la materia de este dictamen, procede estudiar esta cuestión a la luz de la ciencia últimamente mencionada.

Las principales teorías para la resolución de los conflictos de leyes son la de los Estatutos, la de la Territorialidad de la Ley y la Cortesía Internacional, la de Savigny y la teoría Italiana, o de la Ley Nacional. Pero todas esas teorías son deficientes desde el punto de vista de la ciencia práctica del derecho, como lo demuestra el distinguido jurisconsulto francés Jules Valery en su obra *Manual de derecho internacional privado*, párrafo 365, que textualmente dice:

Las teorías que han sido criticadas en el capítulo anterior, incurren, en nuestra opinión, en dos reproches que les son comunes: tienden a hacer admitir principios cuya observancia se impondría en donde quiera, cuando en realidad, lo que las necesidades de la práctica reclaman son reglas que permitan resolver los conflictos que puedan suscitarse entre la ley francesa y las leyes extranjeras; además, confieren a los jueces la facultad de resolver los conflictos de leyes, según lo que ellos crean que son los principios de Derecho Internacional, cuando su verdadero papel es aplicar las disposiciones de la Ley de su propio país. El objeto, pues, que hay que perseguir debe ser investigar cuáles son las reglas que, según la ley francesa, deben servir para resolver los conflictos de leyes.

Si aplicamos esas ideas tan razonables al caso que nos ocupa, nuestro propósito debe ser investigar cuáles son las reglas que, según la ley mexicana deben servir para resolver los conflictos de leyes y entre estos, el mencionado en la cuarta pregunta del cuestionario que estamos contestando.

El mismo Valery, en los párrafos 372 y 373 de la obra citada, añade:

372. La conclusión que hay que sacar de la exposición doctrinal que precede es que en todos los casos en que se encuentra uno en presencia de una rela-

ción jurídica internacional; es decir, de una relación jurídica que comprende uno o varios elementos extranjeros, se propone la cuestión de saber si conviene regular esa relación, no conforme a las reglas establecidas por la ley francesa, sino conforme a las establecidas por una ley extranjera. ¿A quién corresponde, pues, la facultad de resolver esta cuestión, o mejor dicho, de decidir los conflictos de leyes? Si hubiéramos de creer a la mayor parte de los autores cuyas teorías han sido criticadas en el capítulo anterior, cada vez que un tribunal conociese de un litigio en que se suscitara un conflicto de leyes, le tocaría a ese tribunal, salvo el caso de que la ley nacional decidiera por sí misma la cuestión, dar a ese problema la solución que el mismo tribunal juzgara más conveniente, para lo cual debería inspirarse en los preceptos ministrados por un derecho al cual todas las naciones debieran obedecer, un derecho abstracto que dominara a todas las legislaciones. Ahora bien, en la realidad de las cosas, este derecho abstracto, el pretendido Derecho Natural, varía según la idea personal que cada jurisconsulto se forma de él. De allí se desprendería, pues, esta consecuencia, que todo juez sería dueño de seguir la teoría que más le agradara, uno conformando sus decisiones a las ideas profesadas por Savigny, otro sometiendo a las enseñanzas de la doctrina italiana, algún otro inspirándose en sus propias ideas, y así sucesivamente. Esta manera de concebir el papel de los tribunales es por completo errónea, porque ella confunde el papel de los jueces con la misión del legislador. La misión de los jueces es juzgar; es decir, aplicar a cada uno de los casos que le son sometidos las reglas establecidas por el legislador, de quien son simplemente ministros. No es a ellos a quienes toca establecer reglas destinadas a regir las relaciones internacionales; es al legislador a quien está reservada la facultad de dictar esas reglas. Por consiguiente, cuando se suscite una dificultad de derecho internacional ante un tribunal francés, su deber es resolverla, no inspirándose en la teoría de los Estatutos, ni en la de Savigny, ni en la de la ley nacional, ni en ningún otro sistema, sino investigando cuál es la voluntad del legislador francés sobre ese punto. En esta materia, el papel del juez debe ser, pues: 1o. Analizar la relación jurídica sobre la cual tiene que resolver, para comprobar si ella encierra o no, algún elemento extranjero. 2o. En caso de que esta relación contenga algún elemento extranjero, preguntarse si debido a esa circunstancia, la ley francesa ordena que se apliquen algunas disposiciones de una ley extranjera; y, por último, si tal es la decisión de la ley francesa, aplicar la ley extranjera cuya aplicación está prescrita por aquella.

373. Por tales razones hemos llegado a formular esta proposición: “Cuando una ley extranjera es aplicada en Francia, esto no se hace en virtud de la misma ley extranjera, sino en virtud de la voluntad del legislador francés”. La razón es sencilla: las leyes son la expresión de la voluntad de un soberano y derivan su fuerza de la autoridad de que aquél dispone. Ahora bien, como el único soberano a quien se debe obediencia en Francia es el Estado Francés, se sigue de allí que no hay en Francia otras disposiciones legislativas con fuer-

za obligatoria, que las leyes que éste ha dictado. En efecto, ¿por qué habría uno de someterse en territorio francés, a órdenes emanadas de un soberano extranjero, y porqué las autoridades francesas habrían de hacer respetar esas órdenes? Decidir lo contrario equivale a desconocer la soberanía y la independencia de Francia.

La lógica rigurosísima de la cita que precede obliga al autor de este dictamen a aplicarla a la cuestión que se estudia y a establecer la conclusión de que, aun suponiendo que el derecho canónico pudiera ser considerado en México como un derecho extranjero sus preceptos no serían aplicables, mientras el legislador mexicano no autorizara su aplicación, la cual está muy lejos de hallarse autorizada, pues antes bien, sucede precisamente lo contrario, porque al establecer el artículo 130 de la Constitución que “La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias” es claro que no reconoce personalidad alguna a la Iglesia Católica; y al no reconocérsela, tampoco le reconoce capacidad para ejecutar acto jurídico alguno y mucho menos el de legislar, que es el acto jurídico más importante de las personas morales de derecho público.

Pero no es esto sólo, sino que en lugar de aceptar la doctrina tan científica, razonable y práctica de Valery, aceptáramos cualquiera de las otras teorías de derecho internacional privado, ya sea la de los Estatutos, la de la Territorialidad de la ley, la de Savigny, o la Italiana, tendríamos que llegar a una conclusión semejante, porque todas esas teorías están de acuerdo en que no debe aplicarse jamás una ley extranjera que sea contraria al derecho público del país en que se quiera aplicar; y en el caso que nos ocupa, la ley impugnada por medio de este amparo forma parte del derecho público mexicano, ya que no es sino la ley orgánica de la parte del artículo 130 de la Constitución, que dice: “Las legislaturas de los estados únicamente tendrán facultad para determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos”, pues la ley de 26 de diciembre de 1931, que es la impugnada en este amparo, fue expedida por el Congreso de la Unión, en funciones de legislatura para el Distrito y Territorios Federales, en uso de la facultad que para tal efecto le concede expresamente la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, suponiendo que el derecho canónico pudiera ser considerado como un derecho extranjero, cualesquiera que sean sus preceptos, si ellos están en pugna con la ley de que se trata, esos mismos preceptos canónicos no deben tener aplicación alguna en México.

La ya muy larga exposición que precede nos autoriza para formular las siguientes conclusiones.

Primera. El derecho canónico no es por sí mismo obligatorio en México, porque no procede del soberano mexicano, ni de persona alguna a quien este soberano haya concedido *imperium* en el territorio nacional.

Segunda. El derecho canónico no debe considerarse con el valor de un derecho extranjero. Pero suponiendo sin concederlo que pudiera considerarse como tal, sus preceptos no son aplicables en México, sino cuando así los autorice el legislador mexicano y en ningún caso cuando los preceptos o disposiciones canónicas que se pretenda aplicar estén en contraposición con las leyes o preceptos del derecho público mexicano.

Sentados esos principios, es fácil comprender que la cuarta pregunta del cuestionario sujeto a dictamen debe contestarse categóricamente como sigue:

No es verdad que en obediencia a esos mismos cánones o disposiciones de la Iglesia Católica, Apostólica, Romana, los señores sacerdotes no puedan sujetarse a las prescripciones de la “llamada ley” que se impugna por medio de este amparo, pues esta última no es “llamada ley”, sino una verdadera ley que forma parte del derecho público mexicano; y por tanto, los sacerdotes residentes en México están física, legal y moralmente obligados a someterse a ella, antes que a obedecer los cánones y disposiciones de una Iglesia que no tiene personalidad jurídica reconocida en México.

#### Quinta pregunta

¿Si de acuerdo con los cánones de la Iglesia Católica, Apostólica, Romana, ella misma está constituida y vive, obra y ejecuta, con independencia de toda otra ley o autoridad, todos los actos que tienden a alcanzar la finalidad de orden religioso que la misma Iglesia persigue?

#### Quinta respuesta

La pregunta quinta tiene como las dos anteriores el defecto de presuponer el estatuto indiscutible<sup>79</sup> del derecho canónico; tesis que, como se ha demostrado al contestar la pregunta cuarta, es absolutamente falsa; y esta misma pregunta quinta tiene también el defecto de referirse tan sólo al concepto “independencia” sin mencionar siquiera, por ignorancia o por malicia, el concepto “soberanía”, que es el más importante con relación al asunto a que se refiere el presente dictamen.

En efecto, una sociedad anónima [como] “El Buen tono” por ejemplo, ejecuta con “independencia” del Estado todos los fines de orden industrial y

<sup>79</sup> El texto original señala “la indiscutibilidad”.

mercantil que ella persigue. Pero esta independencia no quiere decir que tal sociedad se halle fuera del control a que el Estado tiene derecho, en ejercicio de su “soberanía”. Este sencillo ejemplo demuestra la importancia y necesidad de precisar ambos conceptos antes de contestar la pregunta propuesta. Pero también, antes de hacer esa distinción tan pertinente, debemos confesar que, de hecho, durante la Edad Media, es decir cuando no existían Estados en el sentido moderno de la palabra, la Iglesia Católica no sólo disfrutó de una completa autonomía, sino que llegó a tener a su servicio el poder político, pues como dice Jellinek en la obra citada, tomo I, página 408:

El Estado de la Edad Media se encontraba limitado por los fundamentos mismos de su evolución política y, además, por otra razón desconocida del Estado antiguo. Desde la caída del Imperio Romano de Occidente, muéstrase la unidad de la Iglesia en oposición a la variedad de los nuevos Estados en formación. La relación entre Estado e Iglesia en el curso de los tiempos, cualquiera que haya sido su forma, siempre ha tenido el carácter de una exigencia formulada por la Iglesia para que el Estado la obedezca. Siempre se ha creído dotada de poder bastante para influir en él, poder con que debía contar éste, tanto más cuanto que el poder de la Iglesia, en todos los momentos de su vida, pidió la sumisión del Estado a su autoridad. Si, pues la Iglesia afirmó su superioridad sobre el Estado, como pasó en los siglos XI a XIII, durante las luchas contra el Imperio, o si contra su voluntad fue constreñida a ponerse al servicio del Estado, como aconteció en Francia en el siglo XIV, a la postre, siempre y en todas circunstancias, ella representaba la existencia de un amplio dominio de la vida humana en común, que escapaba a la soberanía y al influjo del Estado.

La cita que precede nos demuestra que durante la Edad Media la acción de la Iglesia escapó desde muchos aspectos al control del Estado y aún pretendió sobreponerse a él, fundándose prácticamente en circunstancias de hecho y en teoría, en argumentos más o menos hábiles basados en textos de los Evangelios, de los cuales probablemente los más importantes son los siguientes.

El versículo 18, capítulo 18, del Evangelio de San Mateo, que dice:<sup>80</sup>

“Amen dico vobis: Quaecumque alligaveritis super terram, erunt ligata et in caelo; et, quaecumque solveritis super terram, erunt soluta et in caelo”.<sup>81</sup>

Y los versículos 18 y 19 del capítulo 16 del mismo Evangelio, que dicen:

---

<sup>80</sup> La traducción es original de Lizardi. Se decide ponerlo como nota de pie para mayor claridad en el formato.

<sup>81</sup> “En verdad os digo que todo lo que atareis sobre la tierra, será eso mismo atado en el cielo; y todo lo que desatareis sobre la tierra, será eso mismo desatado en el cielo”.



18. Et ego dico tibi, quia tu es Petrus, et super hanc petram aedificabo Ecclesiam meam, et portae inferi non praevalerunt adversum eam.

19. Et tibi dabo claves regni caelorum. Et quodcumque ligaveris super terram, erit ligatum in caelis: et quodcumque solveris super terram, erit solutum et in caelis.<sup>82</sup>

De lo expuesto se pretende deducir que la Iglesia fue fundada por voluntad de Jesucristo; es decir, por voluntad divina, y que por la misma voluntad divina, la Iglesia y no otra institución alguna, tiene el poder de atar y desatar sobre la tierra, por lo cual la misma Iglesia no puede estar sujeta a ninguna otra autoridad. Naturalmente el argumento, aunque aparatoso, carece de valor lógico, pues todo él se funda en la divinidad de Jesucristo y esto es un dogma de fe, pero no una proposición científica; y por tanto, ningún perito en ciencia alguna y ningún juez laico pueden tomar aquel dogma como premisa para fundar argumento alguno.

De todas maneras, es un hecho real que durante parte cuando menos de la Edad Media, la Iglesia logró sobreponerse al Estado en formación, logrando que se aceptaran como indiscutibles las consecuencias más o menos forzadas de los textos que preceden. Pero al afirmarse en la época moderna la autoridad del Estado se desarrolló el concepto de “soberanía”, se pusieron en tela de juicio las consecuencias políticas que pretendían sacarse de los referidos textos y aún el valor de estos últimos, cambiando por completo la situación.

Para darnos cuenta de la evolución de aquel concepto, volveremos a recurrir a Jellinek, quien en el tomo II, página 79, de la obra citada dice textualmente:

2. Si la antigüedad no ha podido llegar a reconocer este carácter de soberanía, es porque hay en esto una importante razón histórica. En el mundo antiguo faltaba, en efecto, la sola y única cosa que pudiera hacer concebir esta noción de soberanía: a saber, la oposición entre el poder político y otros poderes.

El Estado Moderno se distingue de los Estados de la antigüedad en que se ha encontrado, desde su principio, combatido por varios lados y, por consiguiente, ha tenido que afirmar su existencia en medio de luchas encarnizadas. Hay tres poderes que, en el curso de la Edad Media, amenazan en independencia: desde luego la Iglesia, que quiere obligar al Estado a servirla; enseña-

---

<sup>82</sup> “18. Y yo te digo que tú eres Pedro, y que sobre esta piedra edificaré mi Iglesia, y las puertas del infierno no prevalecerán contra ella. 19. Y a ti te daré las llaves del reino de los cielos. Y todo lo que atares sobre la tierra, será también atado en los cielos: y todo lo que desatares sobre la tierra, será también desatado en los cielos”.

da el Imperio, que no reconocía a los Estados particulares, sino el carácter de simples provincias; y por último, los grandes vasallos y las corporaciones que se desarrollan en el Estado, y que creían poder atribuirse un poder propio, junto al del Estado, e independiente de éste.

La noción de soberanía ha nacido en medio de las luchas contra estas tres potencias y continuaría incomprensible, si se hiciera abstracción de tales luchas. La soberanía es, si se me permite la expresión, *un concepto polémico*, defensivo en un principio, pero que, con el transcurso del tiempo, se ha convertido en ofensivo. Durante la lucha a que se entregaron en el curso de la Edad Media, el Estado y la Iglesia, se manifiestan de tres distintas opiniones: El Estado está subordinado a la Iglesia; el Estado es considerado igual a la Iglesia; el Estado se proclama superior a la Iglesia. La teoría de las dos espadas representa, en sus dos matices, las dos primeras doctrinas, y a esta teoría viene a añadirse, a principios del siglo XIV, la tercera; pero en el último período de la Edad Media, gracias a Francia, la idea de la preeminencia del poder del Estado se convierte en un hecho histórico. El Papado de Avignon admite visiblemente (por primera vez desde el tiempo de los Otones) la superioridad del Estado sobre la Iglesia.

No es en la lucha del emperador contra el Papa, sino en las relaciones del Rey de Francia con el Jefe de la Iglesia, donde es preciso buscar el origen del sentimiento de soberanía concebido entonces por el poder laico. Los autores políticos, estrechamente presos en la escolástica, no tenían a la vista, hasta el asalto dado a Roma por el Rey de Francia, hacia fines del siglo XIII, sino la oposición del sacerdocio y el Imperio; lucha del poder espiritual contra el poder laico; pero no lucha entre el Papado y un Estado individual determinado, porque la idea de Imperio importaba la negación de la idea de Estado; y la ciencia naciente del Derecho Público tomaba como base de sus especulaciones políticas, no al mundo político existente entonces, sino la teoría oficial de la Iglesia. Más tarde esta ciencia se preocupa algo más del estado real de las cosas, pero la obligación que tiene de respetar la doctrina política de la Iglesia y la tendencia general, tan característica de la ciencia de la Edad Media, de abstraerse del mundo político real, no permitiendo al sentimiento de la realidad desarrollarse, sino dentro de límites muy estrechos, son las causas que, reunidas, le impiden desde luego constituir la ciencia del Estado independiente. A toda doctrina del Estado, de la Edad Media, le falta además, reconocer claramente que el poder estático es un elemento esencial del Estado, y esto solo basta para impedirle percibir la naturaleza jurídica propia del Estado.

Aunque en las obras de origen alemán, debido a los cambios habidos con posterioridad, se discuta la cuestión de la naturaleza propia del poder real alemán, es en Francia, bajo la influencia de los legistas y de un clero relativamente independiente de Roma, donde se llega por primera vez a oponer directamente al Estado y a la Iglesia, afirmando la plena independencia del Estado respecto a las órdenes de la Iglesia. En el curso de la lucha entre Felipe

el Hermoso contra Bonifacio VIII, y aún después, es en Francia, o cuando menos bajo la influencia francesa, cuando se ve nacer y desarrollarse por primera vez, una literatura que afirma categóricamente la independencia del Estado respecto a la Iglesia. En la atmósfera intelectual de París germinan también las ideas de Marsilio de Padua, quien, con una audacia sin igual, proclama la superioridad del Estado sobre la Iglesia, aunque por entonces quedó aislado y sólo con sus opiniones, a pesar del carácter tan turbulento de la época.

El segundo poder que, en la Edad Media, se opone a la idea del Estado independiente, es el poder imperial. La teoría oficial que domina a la doctrina del Estado hasta la Reforma considera, *de jure*, a todos los Estados cristianos como miembros del Imperio Romano. Sólo el emperador es el señor, en el estricto sentido de la palabra, sólo él puede dar leyes: sólo a él pertenece la *plenitudo potestatis*, la plenitud del poder monárquico. Con esta ignorancia prodigiosa de la vida real, propia de esa época, se adhieren todavía a la idea de la superioridad del poder imperial sobre todos los otros poderes laicos, en una época en que ya esta idea no es sino una sombra vana. El que pretende que el emperador no es el monarca de la tierra entera, es un hereje, enseña Bartolo y más tarde el Papa Pío II, no obstante haber recibido una cultura clásica, escribe a Federico III que todos los pueblos son por derecho sus súbditos.

Pero esta doctrina oficial se encontró contradicha, sobre todo después de la caída de los Hohenstaufen, por la realidad de los hechos, que brillaba a los ojos de todos. Francia e Inglaterra no tenían en cuenta para nada la supremacía imperial, o la negaban directamente. Venecia pretendía encontrarse siempre fuera del Imperio. Las otras repúblicas italianas también, y principalmente Florencia y Pisa, que son consideradas como *civitates superiorem non recognoscentes*.<sup>83</sup> La teoría se ve obligada forzosamente a tener en cuenta esas pretensiones; pero lo hace de manera de apoyar el derecho de los príncipes y de las ciudades a la independencia, sobre un título jurídico que el emperador debe reconocer y que se liga al orden jurídico del Imperio. Esta independencia se encuentra, por consiguiente, referida a un privilegio imperial, a la prescripción, a la posesión inmemorial, y se conforma por completo con la manera de ser de la Edad Media, que sólo veía por dondequiera el Derecho Privado. Nunca la pretendida independencia es deducida de la naturaleza misma del Estado, esto había sido, para la doctrina medioeval del Estado, destruir el fundamento mismo sobre el cual ella reposaba. Así los reyes, liberados por un título cualquiera de la supremacía del emperador, quedan, sin embargo, ligados al Imperio. Es, por ejemplo, lo que dice expresamente Bartolo: “*Rex Franciae et Angliae regent se subditos Regi Romanorum, non tamen desinunt esse cives romanos*”. A estos príncipes pertenecen por lo demás, en sus tierras, todos los derechos imperiales, de tal modo, que Baldo declara que el rey es emperador

<sup>83</sup> Nota de la edición: “Ciudades que no reconocen superior [alguno]”.

en su territorio. Sin embargo, jamás se le pone sobre el mismo pie que al emperador: en el siglo XVI, Restauero Castaldo pretende todavía que “*Rex Franciae licet etiam de jure non subesset Imperatori, non tamen ipse est alter Imperator*”. Lo mismo las repúblicas municipales independientes tienen el derecho de ejercer todos los derechos imperiales, pero al emperador le queda, sin embargo, el *nudum jus*, que es todavía una cosa bastante fuerte para fundar más tarde todavía, una situación privilegiada de que goza el emperador, teóricamente al menos, con exclusión de los otros poderes.

Pero el emperador había conservado otro derecho. Este derecho indiscutible y que, en la época, tenía su valor, no es otro que el privilegio exclusivo de conceder el título de rey, y por consiguiente, las prerrogativas anexas a ese título según la doctrina jurídica dominante. El Duque de Borgoña Carlos el Temerario se esforzó en vano por obtener de Federico III, el título de rey. Por esta razón es por lo que el emperador se eleva incontestablemente sobre los reyes, que le dan el título de “majestad”, sin recibir este mismo título de él.

En Francia, la protesta contra la idea imperial se confunde con la idea de independencia del Estado en relación con la Iglesia. Desde este punto de vista, el rey se mostraba simplemente fiel a las tendencias que ya, en las colecciones más antiguas del derecho francés, se presentaban como íntima convicción jurídica de este pueblo: “*Ly roy ne tient de milieu fors de Dieu et de lui*”. El rey no reconoce soberano sobre sí mismo, de ninguno tiene su reino en feudo. Así se encuentra por primera vez, en Francia, formulado por escrito el principio de la independencia real; pero este principio no deja de ser discutido. Se ve levantarse enérgicamente contra él a aquellos que tienen motivo para combatir toda doctrina que se separe de la doctrina oficial de la Edad Media. Contra Felipe el Hermoso, que defiende también la independencia de su corona en relación al Papa, es contra quien Bonifacio VIII dirige en 1303, estas palabras amenazadoras: “*nec insurgat hic superbia galicana, quae dicit quod non recognoscit superiorem, mentiuntur quia de jure sunt et esse debent sub rege romano et imperatore*”.

Las teorías de Derecho Público no pueden dar sino una expresión incompleta de los progresos constantes de la idea de la independencia del Estado. En tanto que permanecen bajo el imperio de los conceptos aristotélicos, son enteramente incapaces de definir, en relación con los otros grupos, el grupo que constituye el Estado. La *pólis* se convierte, en la doctrina política de la Edad Media, en la comunidad municipal, por encima de la cual se elevan todavía el *regnum* y el *imperium*, como grupos superiores de la misma naturaleza que el Estado. La condición de las ciudades italianas da ocasión para instituir la categoría de *civitates superiores non recognoscentes*, de ciudades libres que no reconocen Señor. Esta noción es utilizada enseguida por los teóricos italianos de las corporaciones, para designar en general la comunidad municipal constituida en Estado independiente, no obstante la supremacía del Imperio. En fin, en el siglo XV, sólo la comunidad que no reconoce el beneficio superior de la apelación, es *res publica*, en el sentido completo de la palabra. He aquí

los primeros principios de una nueva determinación del concepto Estado. Los filósofos de la antigüedad no se habían dado cuenta de la importancia de esta idea de la independencia del Estado. Sin embargo, ella está bien lejos de llegar a producir un concepto nuevo y neto del Estado, pues no descarta por completo las pretensiones teóricas del Imperio a la supremacía, y, además, la distinción entre las comunidades que tienen un superior y las que no reconocen ninguno, no es tan clara que las primeras deban ser opuestas sin discusión a las otras, como que no son Estados.

Para llegar a comprender la naturaleza del poder estático y referir el sentimiento de la independencia exterior del Estado al reconocimiento pleno de la naturaleza y de la posición del poder estático, era necesaria todavía una serie de experimentos enteramente diferentes.

No solamente la Iglesia y el Imperio fueron hostiles a la independencia del Estado. El feudalismo, y más tarde la misma libertad municipal que se engrandecía, crean una situación que, en algunos países, llega casi siempre a la negación completa del Estado. Mientras que los señores feudales y las comunas poseen los poderes de un verdadero Estado, derechos que tratan como una propiedad privada, se ven erigirse en el Estado y en presencia de éste, personalidades de Derecho Público que no tienen sus derechos sino de sí mismas, sin subordinarlo a las prescripciones del Estado, y lejos de considerarse como órganos de un todo superior, esas personas no ven en el Estado, sino al suzerano,<sup>84</sup> de ordinario molesto, cuyos menores derechos están sometidos al control celoso de los vasallos. Esta situación tenía por segunda consecuencia que el jefe supremo del Estado no podía entrar en contacto directo con la masa de la población, pues dado el rigor del sistema feudal, todos aquellos que no tenían su feudo inmediato al rey, estaban obligados a fidelidad y obediencia, no para el rey, sino para los barones, y el pueblo debía, ante todo, comparecer en justicia ante el tribunal del señor.

El mismo autor en la página 94 del mismo volumen y obra dice:

No es sin embargo, sobre la base de la teoría general, sino sobre el suelo firme del Derecho Público Francés, donde se construye la nueva doctrina del Es-

---

<sup>84</sup> La palabra “suzenaría” significa “Relación de superintendencia nominal de un estado sobre otro en tiempos pretéritos” (Encontrado en <https://es.glosbe.com/gl/es/suzeran%C3%ADa>). Así mismo: “De especial interés son los tratados conocidos como tratados de “suzenaría” en los cuales un gobernante más débil se subordina a sí mismo junto con su reino (como vasallos) ante un gobernante más poderoso denominado “suzerano”. En 1931 Viktor Korošec publicó una investigación en la cual describió la estructura de los tratados y los aspectos legales de los mismos” (Encontrado en: <http://estudiosbiblicosrojas.blogspot.com/2010/09/los-diez-mandamientos-y-los-tratados-de.html>). N. del E.

tado y de su poder. Esta doctrina es clara, el humanismo abandona la teoría propia de la Edad Media concerniente a la unidad de la Iglesia y del Imperio. Ya no es en virtud de un privilegio, o como una consecuencia de puras circunstancias de hecho, sino más bien por el efecto de un derecho propio y originario, como el Rey de Francia es reputado como no siendo súbdito de nadie. El siglo XVI ve formarse, respecto al Rey de Francia, una teoría que, continuando las tendencias de los legistas, la pone en primer lugar entre los monarcas cristianos. Sobre todo bajo Francisco I, es cuando la escuela de Tolosa, enteramente impregnada de ideas romanas emprende el representar el derecho del rey, como el más alto que haya sobre la tierra. Utilizando los trabajos de Ferrault, Guy Pape, Boyer, Montaigne y otros, sobre el derecho francés, Grassaille publica un libro importante sobre los derechos reales en Francia, en 1538, en el cual enumera veinte derechos generales del rey, a los cuales vienen a añadirse otros veinte derechos relativos a la Iglesia. Por razón de estos derechos, el rey de Francia es el primer rey que no reconoce, *de jure* ni *de facto*, un superior cualquiera en el orden de las cosas temporales, ni aún al mismo Papa. Él es *Imperator et Monarcha in suo Regno*; es el Juez supremo que puede anular las jurisdicciones inferiores, él solo ejerce una serie de derechos enumerados aparte; en una palabra, *Rex Franciae est in Regno tanquam quidam corporalis Deus*. El tiene también sobre la Iglesia, derechos que no pertenecen a ningún otro monarca. Confiere, por ejemplo, dignidades y beneficios; establece impuestos al clero, para la defensa del reino, sin el consentimiento del papa, es juez de una serie de casos reservados en otras partes a los tribunales eclesiásticos.

Al lado de esta opinión extrema sobre los derechos del rey, hay otras que, invocando siempre el derecho positivo francés, enseñan la existencia de una limitación más o menos grande del poder real y de las cuales provienen unas de los partidarios de la monarquía limitada por los Estados; pero aún en las luchas entre los protestantes y la Liga, la institución misma del reino no es atacada, y no se intenta romper la unidad del Estado en provecho de los estados que pasan por este mismo hecho, a un segundo plano. La lucha áspera que se libra no tiene ya por objeto la monarquía o la república, sino la monarquía absoluta, o la monarquía limitada. Estos combates dan a conocer a todo el mundo la necesidad para el Estado de una autoridad fuera de toda duda, independiente e irresistible.

Así es como, en medio de las guerras civiles que dividen a Francia, en el mismo momento en que el reinado, bajo Enrique III muestra una debilidad tan despreciable, nace la doctrina moderna del Estado. En Bodin se encuentra resumido todo el desarrollo anterior, todo lo que por lo menos puede ayudar a comprender el carácter jurídico del reino de Francia. Sólo que este resultado, que se ha desprendido de la historia política francesa, lo eleva a la altura de un principio absoluto. La soberanía, conquistada al precio de muchos combates, figura en su definición del Estado, como un elemento esencial:

“El Estado es el recto gobierno de varios hogares y de lo que les es común, con un poder soberano”. Esta definición del Estado contiene, de hecho, algo esencialmente nuevo, que no se encuentra en ninguna parte, en la literatura anterior. Nadie, antes de Bodin, había hablado de ese recto gobierno sobre un número mayor o menor de hogares, gobierno que dispone de un poder supremo; es decir, de un poder independiente, tanto en lo interior, como en el exterior; nadie había dicho que semejante gobierno representa al Estado; nadie había dicho algo análogo, y Bodin tiene completa razón en atribuirse el mérito de haber sido el primero en expresar correctamente la noción de soberanía. Antes de él se ha reconocido uno de los elementos de la soberanía, la independencia exterior y la *suprema potestas* de algunos príncipes, del emperador y del Rey de Francia; pero reunir en un concepto único todos los elementos de la soberanía ninguno lo ha hecho antes de Bodin. Por él es por quien, por primera vez, el comparativo soberano se convirtió definitivamente en superlativo; la *superioritas* llegó a ser la *suprema potestas*.

Pero este concepto, en la forma que le ha dado Bodin, es de naturaleza esencialmente negativa. El poder absoluto y libre de toda ley, sobre los ciudadanos y los súbditos, lleva en sí, al principio, solamente la negación de todo lo que quisiera afirmarse como un poder independiente, *sea arriba, sea al lado, o sea en el interior del Estado mismo, el poder soberano del papa, del imperio y de los Estados*. El Estado tiene un poder soberano; lo que en principio significa tan solo que el Estado es pura y simplemente independiente de cualquiera otro poder. Esta proposición no dice lo que es esencialmente al Estado, sino más bien lo que no lo es.

Se ve ya de una manera muy clara, por qué la antigüedad no podía descubrir la noción de soberanía. ¿Dónde encontrar, pues, un poder capaz de oponerse al Estado antiguo? Y se ve igualmente porqué la última época de la Edad Media ha presentido el concepto de soberanía, sin tener, sin embargo, una plena conciencia de ella. En las luchas por la independencia y soberanía del Estado, se percibe de una manera más o menos confusa, ya un aspecto del poder político soberano, o ya otro. El alcance universal de esta negación de todo poder superior (negación que forma el fondo del concepto de soberanía) no aparece por primera vez de una manera clara, sino hasta que, *en la realidad política, esta negación integral ha triunfado y ha salido a luz plena ante los ojos de los teóricos*.

Por no alargar demasiado la ya muy amplia transcripción que precede, no mencionamos la evolución del aspecto positivo de la noción “soberanía”. Pero fácilmente se comprende que si el aspecto negativo consiste en desconocer un poder superior, sea arriba, sea abajo, sea dentro, del Estado mismo, el aspecto positivo consiste en afirmar que todas las personas, corporaciones y cosas que se encuentran dentro del territorio en que ejerce su soberanía el Estado, o que actúen dentro de ese territorio, están sujetas al

poder soberano del Estado. Por lo demás, la importancia capital de la cita que se acaba de hacer consiste en que ella demuestra que *es un hecho histórico, una realidad política, que la soberanía es una característica del Estado Moderno*. Por consiguiente, en la época actual cualquier corporación que actúe dentro de los límites de un Estado soberano, tiene que sujetarse al control de éste, sin presumir allí de soberanía alguna.

Sin embargo, la Iglesia Católica desconociendo esa realidad política no se conforma con estas ideas y aunque rara vez usa la palabra *soberanía*, por la cual siente una vehemente repugnancia, se atribuye cualidades análogas llamándose a sí misma “sociedad perfecta”; y sosteniendo pretensiones a un poder que no se limita a fines espirituales, sino que trata francamente de invadir la esfera de acción propia del Estado, como lo demuestra patentemente el *Syllabus*, sumario de los puntos de fe para la Iglesia Católica, publicado el 8 de diciembre de 1864, del cual transcribimos algunos artículos que juzgamos de interés.

Art. 17. Que no hay salvación eterna para aquellos que no viven en la verdadera Iglesia de Cristo.

Art. 24. Que la Iglesia tiene poder para emplear la fuerza, y *poder temporal* directo e indirecto.

Art. 42. Que en conflicto entre los dos poderes debe prevalecer el poder eclesiástico.

Art. 45. Que la completa dirección de las escuelas públicas no puede ni debe ser confiada exclusivamente a la autoridad civil.

Art. 57. Que las escuelas primarias y la instrucción superior no pueden estar fuera de la acción de alguna autoridad eclesiástica.

Art. 67. Que el vínculo matrimonial es indisoluble y la autoridad civil no puede sancionar el divorcio propiamente dicho.

Art. 74. Que las causas matrimoniales y esponsalicias no pertenecen por su naturaleza a la jurisdicción civil.

Art. 77. Que en nuestra época la religión católica debe aún ser tenida como la única religión de Estado, con exclusión de todas las otras.

Art. 78. Que por eso no deberían las leyes de los países católicos consentir que extranjeros residentes en ellos gocen del libre ejercicio de su culto.

Art. 80. Que finalmente al Pontífice Romano no puede ni debe condescender ni transigir con el liberalismo ni con la civilización moderna.

Por su parte, los sacerdotes y escritores católicos insisten también en las mismas pretensiones, como puede verse en la nota 4 de la conferencia sobre *El Derecho y la Religión*, sustentada en la Facultad de Derecho de Recife, por el distinguido jurista brasileño Methodio Maranhao, el 11 de agosto de 1927, con motivo del centenario de la creación de los cursos jurídicos



en el Brasil. En dicha nota, que tomamos de la primera edición en español, dedicada al pueblo mexicano por el mismo señor Maranhao, el ilustre publicista, ridiculizando con ingenio a un escritor ultramontano, dice:

Todavía en 1874 el doctor José Soriano de Souza en un folleto *Consideraciones sobre la Iglesia y el Estado* publicado en Racife, tenía ideas como esas, y hacía las afirmaciones siguientes: “Que la dirección suprema del hombre es la religiosa; que ningún gobierno puede subsistir sin el apoyo de la religión; que por tanto, el poder civil depende del poder religioso; que la separación de la Iglesia y del Estado es antifilosófica; que el Estado debe tener como norma y límites de su acción las leyes de la Iglesia; que la Iglesia es la religión en concreto; que quien se separa de la Iglesia se separa de la religión, de la moral; que separarse de la Iglesia es no hacer caso de la moralidad del pueblo, que la honra nacional, la grandeza de la patria y el progreso bien entendido no pueden obtenerse con la separación del Estado y de la Iglesia; que la religión y la moral están en la Iglesia, y que por eso la separación del Estado y de la Iglesia es contraria a la propia naturaleza de la sociedad; que el Estado debe respetar las decisiones de la Iglesia, sobre el casamiento; que debe respetar las penas que la Iglesia imponga a los ciudadanos; que sólo la Iglesia tiene el derecho de dirigir la instrucción; que la Iglesia es una sociedad perfecta y no puede jurídicamente depender de un poder extraño, es por su esencia perfectamente autónoma; que el fin del Estado es servir al fin del hombre que es Dios; que la forma “Iglesia Libre en el Estado Libre” debe entenderse admitiendo la jurisprudencia sagrada, aceptando, la subordinación esencial del bien del Estado al de la Iglesia que el *placet* (o beneplácito) fue instituido para bien de la Iglesia; que la Iglesia es asistida por el Espíritu Santo, y por eso no puede errar; que por tanto el beneplácito concedido al Estado es injusto y tiránico; que el tribunal secular, en las causas eclesiásticas, es un tribunal incompetente y sólo puede pronunciar un juicio usurpado y nulo; que los Estados cristianos nacieron después de la Iglesia y en la Iglesia; que los Estados son individuos respecto de la Iglesia; que el Estado que no abraza el cristianismo no tiene razón de ser; que es necesario abrazar el cristianismo romano, esto es, el catolicismo y que en eso no hay privilegio o religión; que el Estado tiene alma y vida futura, que sólo pueden ser salvadas con el cristianismo católico; que la libertad sólo es admitida para escoger la religión católica; que la Iglesia no puede dejar de ser intolerante; que debemos odiar al hereje, que el cristiano que odia al hereje imita a Dios; que los cultos falsos (religiones no católicas) contienen inmoralidad intrínseca; que, habiendo religión de Estado, no se puede reconocer derecho a los otros cultos; que una religión de Estado excluye la libertad de cultos; que el culto verdadero debe estar garantizado por el Estado con la fuerza; que los católicos deben resistir y luchar por impedir la separación del orden civil del religioso; que los católicos tienen su programa en el *Syllabus*; que el *Syllabus* es la carta de libertad cristiana de los pueblos.

Para esas ideas y conceptos, el autor cita a cada paso a Santo Tomás de Aquino, a quien califica de incomparable. No son doctrinas esas de admirar en el santo, porque siendo él teólogo de la Iglesia, hablaba *pro domo sua*; y además vivió de 1226 a 1274, tiempo en que tales opiniones eran admisibles.

Lo que admira es que en 1873 aún hubiese publicista lego que admitiese opiniones de estas. El doctor José Soriano de Souza en el tiempo en que escribió el panfleto, era doctor en medicina. Fue profesor de filosofía en el Gimnasio de Pernambuco y Caballero de la Orden de San Gregorio Magno. De él, me acuerdo que decía Tobías Barretto: “Los médicos lo encontraban muy buen jurista; y los juristas lo tenían por muy buen médico”. Pero en teología y teodicea él reinaba. Al final, en 12 de marzo de 1891 entró en un grupo de profesores de la Facultad de Derecho nombrados sin concurso y parece que escogidos adrede para implantar en la Facultad de Derecho las ideas y opiniones de la Edad Media. Titulado con aquellas ideas, fue el doctor Soriano indicado profesor de Derecho Constitucional de la República. Se diría una pillería.

Finalmente, el *Codex Juris Canonici* publicado como antes se ha dicho en la fiesta de Pentecostés del año de 1917, se encuentran varios cánones que desconocen la autoridad del Estado, entre los cuales mencionaremos los siguientes.<sup>85</sup>

Can. 218. No. 1. Romanus Pontifex, Beati Petri in primatu Successor, habet non solum primatum honoris, sed supremam et plenam potestatem iurisdictionis in universam Ecclesiam tum in rebus quae ad fidem et mores, tum in iis quae ad disciplinam et regimen Ecclesiae per totum orbem diffusae pertinent. No. 2. Haec potestas est vere episcopalis, ordinaria et immediata tum in omnes et singulas ecclesias, tum in omnes et singulos pastores et fideles, a quavis humana auctoritate independens.<sup>86</sup>

Can 219. Romanus Pontifex, legitime electus, statim ab acceptata electione, obtinet, iure divino, plenam supremam iurisdictionis potestatem.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> A continuación, Lizardi transcribe ciertos cánones del *Syllabus*. La traducción al español es de Lizardi mismo. Se decide poner la traducción como nota al pie para mantener más ordenado el formato.

<sup>86</sup> “No. 1. El Pontífice Romano, Sucesor de San Pedro en el Primado, tiene no sólo el primado de honor, sino suprema y plena potestad de jurisdicción en toda la Iglesia, tanto en las cosas que se refieren a la fe, y a las costumbres, como en aquello que pertenece a la disciplina y régimen de la Iglesia difundida por todo el orbe. No. 2. Esta potestad es verdaderamente episcopal, ordinaria e inmediata, tanto en todas y cada una de las Iglesias, como en todos y cada uno de los pastores y fieles, y es independiente de cualquiera autoridad humana”.

<sup>87</sup> “El Pontífice Romano, electo legítimamente, desde el momento de aceptar su elección, obtiene, por derecho divino, la plena potestad de la jurisdicción suprema”.

Can. 120. No. 1. Clerici in omnibus causis sive contentiosis sive criminalibus apud iudicem ecclesiasticum conveniri debent, nisi aliter pro locis particularibus legitime provisum fuerit.<sup>88</sup>

Can. 121. Clerici omnes a servitio militari, a muneribus et publicis civilibus officiis a statu clericali alienis immunes sunt.<sup>89</sup>

Can. 122. Clericis qui creditoribus satisfacere coguntur, salva sint quae ad honestam sui sustentationem, prudenti ecclesiastici iudicis arbitrio, sunt necessaria, firma tamen eorum obligatione creditoribus quamprimum satisfaciendi.<sup>90</sup>

Can. 1495. Ecclesia catholica et Apostolica Sedes nativum ius habent libere et independenter a civili potestate acquirendi, retinendi et administrandi bona temporalia ad fines sibi proprios prosequendos.<sup>91</sup>

Can 1496. Ecclesiae ius quoque est, independens a civili potestate, exigendi a fidelibus quae ad cultum divinum, ad honestam clericorum aliorumque ministrorum sustentationem et ad reliquos fines sibi proprios sint necessaria.<sup>92</sup>

Can 1160. Loca sacra exempta sunt a iurisdictione auctoritatis civilis et in eis legitima Ecclesiae auctoritas iurisdictionem suam libere exercet.<sup>93</sup>

Los cánones que se acaban de transcribir demuestran que, aunque aparentemente los 218 y 219 sólo dan jurisdicción al papa en materia de fe, costumbres y disciplina eclesiástica, en realidad, el 120, el 121 y el 122, tratan de establecer fueros y exenciones de impuestos, contrariando los preceptos contenidos en los artículos 13 y 28 de la Constitución. El 1495 es contrario a la fracción II del artículo 27 de la Constitución. El 1496 tiende directamente a una usurpación de funciones, contrariando también el artículo 13 de la

<sup>88</sup> “Los clérigos, en todas las causas, sean contenciosas o criminales, deben comparecer ante el juez eclesiástico, si no estuviere legítimamente ordenada otra cosa para lugares particulares”.

<sup>89</sup> “Todos los clérigos están exentos del servicio militar y, de contribuciones y de los servicios públicos ajenos al estado eclesiástico”.

<sup>90</sup> “A los clérigos que son requeridos para satisfacer a sus acreedores, no se les ejecute con aquello que sea necesario, según el prudente arbitrio del juez eclesiástico, para su honesto sustento; quedando, sin embargo, firme su obligación de satisfacer cuanto antes a sus acreedores”.

<sup>91</sup> “Las Sedes de la Iglesia Católica y Apostólica tienen derecho originario, libre e independiente del poder civil, de adquirir, retener y administrar bienes temporales, para proseguir sus propios fines”.

<sup>92</sup> “También es derecho de la Iglesia, independientemente del poder civil, exigir de los fieles todo lo que sea necesario para el culto divino, para el sustento honesto de los clérigos y demás ministros, y para los demás fines que le son propios”.

<sup>93</sup> “Los lugares sagrados están exentos de la jurisdicción de la autoridad civil, y en ellos la autoridad legítima de la Iglesia ejerce libremente su jurisdicción”.

Constitución, y el 1160, además de estar en oposición con el citado artículo 13, constituye una tendencia a substraer a la autoridad de los poderes legítimos de la República, varias partes del territorio nacional.

De todo lo anterior se infieren las siguientes conclusiones:

Primera. Es un hecho histórico que la Iglesia Católica, durante la Edad Media, estuvo fuera del control del Estado y aún llegó a tener bajo sus órdenes a algunos Estados.

Segunda. Es también un hecho histórico que entre las características del Estado Moderno se encuentran el *imperium* y la *soberanía*, cualidades o atributos de que disfrutaban en la práctica los Estados Modernos y entre ellos México. Por lo cual, la Iglesia Católica y cualquiera otra corporación religiosa deben obedecer al Estado en que actúen, en todo aquello que puede afectar la existencia e integridad del Estado, los fines propios de éste o de la sociedad y los derechos de tercero.

Tercera. Es un hecho actual que la Iglesia Católica no prescinde de sus pretensiones de colocarse fuera de la obediencia al Estado, no sólo para su finalidad esencialmente religiosa, sino para muchas otras actividades humanas, cuyo control corresponde exclusivamente al Estado.

En vista de esas conclusiones, se comprende fácilmente que cualquier Estado Moderno, que sea celoso de su soberanía y de su poder, vea con desconfianza las actividades de la Iglesia Católica (única que continúa desconociendo la soberanía del Estado), en tanto que esas actividades puedan menoscabar aquellos atributos. Natural es también que todos esos Estados tomen medidas encaminadas a defenderse de tales actividades y que esas medidas sean más o menos enérgicas, según las circunstancias políticas del tiempo y del lugar. Ya que hay que combinar el respeto a la libertad de conciencia con la defensa natural del Estado; defensa que depende del grado de temor,<sup>94</sup> mayor o menor de los ataques de la Iglesia Católica.

En los Estados Unidos de América por ejemplo, donde las actividades de la Iglesia Católica se encuentran naturalmente contrarrestadas por la multitud de denominaciones protestantes que existen allí, las pretensiones de aquella Iglesia pueden considerarse como simples declamaciones teóricas que en nada perjudican al Estado. Por esa razón, la única medida de defensa que espontáneamente ha tomado el pueblo americano consiste en no haber elegido jamás a un presidente católico; y el autor de este dictamen ha oído de labios de varios ciudadanos americanos que no eligen para tal puesto a un católico, porque si el electo fuera buen católico, serviría mejor a los intereses de la Iglesia que a los de los Estados Unidos y que si diera

<sup>94</sup> Original del texto: “la temibilidad”.

preferencia a estos últimos, no cumpliría debidamente con los preceptos de su religión, por lo cual habría que desconfiar de él como debe desconfiarse de todo hombre que no sigue su religión rigurosamente.

En cambio, en los países como el nuestro donde la Iglesia Católica ha tenido un gran poder y no está debidamente controlada por el ejercicio de otras religiones, el Estado, en ejercicio de un derecho legítimo de defensa, puede y debe tomar las medidas necesarias para que las declamaciones teóricas no pasen al terreno de los hechos y se conviertan en una verdadera amenaza contra la soberanía y el *imperium* a que el Estado tiene derecho en el momento histórico en que vivimos, según la natural evolución que ha tenido a través de la historia.

Las consideraciones anteriores nos permiten contestar concretamente la quinta pregunta del cuestionario, de la manera siguiente:

De acuerdo con los cánones de la Iglesia Católica, Apostólica, Romana, ella misma se afirma como constituida y viviendo, obrando y ejecutando, con independencia de toda otra ley o autoridad, no sólo la finalidad de orden religioso que debiera perseguir, sino muchas finalidades de orden temporal que indebidamente se atribuye; pero esas afirmaciones en la época actual, sólo pueden considerarse como anhelos y deseos de los ultramontanos, que ningún Estado soberano puede aceptar en la práctica, pues tales anhelos y deseos pueden llegar a convertirse en una seria amenaza contra la soberanía y el poder del Estado, que es la única autoridad suprema, en el momento histórico en que vivimos.

#### Sexta pregunta

Si según las reglas con que se gobierna la misma Iglesia Católica, Apostólica, Romana ¿hay en los templos categorías que significan un orden de dignidad, tales como la catedral, basílica, parroquia, etcétera?

#### Sexta respuesta

Los párrafos 1 y 3 del canon 1165 del *Codex Juris Canonici* dicen:<sup>95</sup>

Can 1165. 1. Divina officia celebrari in nova ecclesia nequeunt, antequam eadem vel sollemni consecratione vel saltem benedictione divino cultui fuerit dedicata. 3. Sollemni consecratione dedicentur ecclesiae cathedrales et, quantum fieri potest, ecclesiae collegiatae, conventuales, paroeciales.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Traducción del propio Lizardi.

<sup>96</sup> Los oficios divinos no pueden celebrarse en una iglesia nueva, antes de que ésta sea dedicada por consagración solemne, o al menos por bendición, al culto divino [...] 3. Dedí-

La sola lectura de los textos que preceden demuestra que hay diferencias que significan diversas categorías, en los distintos templos dedicados al culto católico, observándose desde luego que se da más importancia a las catedrales.

Se llaman catedrales aquellos templos en que hay cátedra episcopal; es decir, que están destinados a las funciones de un obispo o arzobispo. Se llaman colegiatas, aquellos en que se reúnen los canónigos a cantar el coro y ejecutar otros actos solemnes propios de su investidura. Las iglesias conventuales, que cuando menos aparentemente no existen en la actualidad, en México son aquellas destinadas a los cultos que practican los religiosos que hacen vida común. [Las] iglesias parroquiales son aquellas en que hay un párroco que debe administrar los sacramentos. Hay, además, iglesias sin nombre especial que indique categoría, dedicadas solamente al culto.

Por lo expuesto, puede contestarse afirmativamente en todas sus partes, la sexta pregunta del cuestionario.

#### Séptima pregunta

Si ¿a cualquiera de esas clases de iglesias corresponde la notación genérica de templo?

#### Séptima respuesta

La pregunta de que se trata no es propiamente de derecho canónico, sino de lengua castellana; y como el *Diccionario de la Real Academia Española*, que es la más alta autoridad en la materia dice: “Templo. (Del l. t. *Templum*). Edificio o lugar destinado pública y exclusivamente a un culto verdadero o falso”; es claro que a las iglesias mencionadas en esta pregunta y en la anterior, corresponde el nombre genérico de “templos”.

Por lo demás, el *Codex Juris Canonici* no da el nombre de templos, sino de iglesias, a los edificios destinados al culto, pues el canon 1161 dice:

1161. Ecclesiae nomine intelligitur aedes sacra divino cultui dedicata eum potissimum in finem ut omnibus Christifidelibus usui sit ad divinum cultum publice exercendum.<sup>97</sup>

En todo caso, como lo que el derecho canónico entiende por iglesias cabe dentro de la denominación genérica de templo que da el *Diccionario de*

---

quense por consagración solemne las iglesias catedrales y, en cuanto fuera posible, las iglesias colegiatas, conventuales y parroquiales.

<sup>97</sup> Traducción del propio Lizardi: “Por el nombre de iglesia se entiende todo edificio sagrado dedicado al culto divino y con el altísimo fin de que sea usado por todos los fieles de Cristo para ejercer públicamente el divino culto”.

la *Real Academia Española*, es claro que la pregunta séptima debe contestarse afirmativamente en todas sus partes.

#### Octava pregunta

¿Qué número de sacerdotes según las mismas reglas de la Iglesia Católica, Apostólica, Romana, respectivamente debe haber en una catedral, una basílica o una parroquia, para la celebración normal del culto?

#### Octava respuesta

Según enseña Doneso en el párrafo 9, capítulo VIII, libro II, de sus *Instituciones de derecho canónico*, para cada catedral de América existen diez canonicatos, seis raciones, seis medias raciones, seis capellanes de coro, seis acólitos, un sacristán, un pertiguero, un organista, un ecónomo o mayordomo de fábrica, el secretario del cabildo, el maestro de ceremonias, el sochantre y el caniculario o perrero. Naturalmente no todos estos oficios están desempeñados por sacerdotes.

El mismo autor, en el párrafo 8 del mismo capítulo dice que las dignidades en los cabildos de América son: 1o. El deán; 2o. El arcediano; 3o. El chantre; 4o. El maestre escuela; y 5o. El tesorero. Y en el párrafo 10 que de los canonicatos de erección, cuatro son de oficio y son: la canonjía teologal o lectoral, la penitenciaria, la magistral y la doctoral, de las cuales la teologal y la penitenciaria fueron instituidas por el Concilio Cuarto de Letrán, bajo Inocencio III y aprobadas después por el Concilio Tridentino; y las canonjías doctoral y magistral, son de institución vigente sólo en las catedrales de España y América y datan de la época de León X y Sixto V.

La Catedral de México, fundada según la bula de erección *Sacri Apostolatus* de 9 de septiembre de 1530, décimo año del pontificado de Clemente VII, aunque por error frecuentemente se dice ser del séptimo año de dicho pontificado, está organizada con el arzobispo, el deán, el arcediano, el maestre escuelas, el magistral, el penitenciario, cinco canónigos más y dos prebendados.

Las basílicas, como iglesias capitulares, tienen las dignidades, canónigos y demás personal que fijan los estatutos capitulares de cada una de esas iglesias; siendo en la Basílica de Guadalupe, como sigue: el abad, el arcipreste, el penitenciario, nueve canónigos y dos prebendados.

En las parroquias se requiere únicamente el párroco; pero ordinariamente está auxiliado por uno o dos vicarios.

Pregunta novena

¿Qué número de sacerdotes necesita para su funcionamiento normal un arzobispado, en el orden administrativo?

Novena respuesta

El número de sacerdotes es variable, porque las oficinas de un arzobispado en general y así sucede en el de México, son tres: la Secretaría de Cámara, el Provisorato y la Haceruría y naturalmente cada una de estas oficinas puede tener mayor o menor número de funcionarios y empleados.

En el Arzobispado de México, la Secretaría de Cámara y Gobierno cuyo jefe es el vicario general tiene además un secretario, un prosecretario, un oficial de matrimonios, un encargado de los libros de gobierno, un notificador de acuerdos, un encargado del archivo con dos ayudantes y un oficial mayor. El provisorato, tiene un provisor, un viceprovisor, un secretario y un escribiente. La Haceruría consta de dos jueces hacedores, puestos vacantes en la actualidad, un secretario y un prosecretario. Naturalmente no es necesario que todos esos funcionarios o empleados sean sacerdotes.

Pregunta décima

¿Cómo está organizada la Arquidiócesis de México en el Distrito Federal en cuanto a los templos en él comprendidos?

Décima respuesta

Existen en el Distrito Federal, la catedral, con su curia y su cabildo. La Basílica de Guadalupe, con su cabildo, cuarenta y siete parroquias, nueve vicarías fijas, sesenta y ocho templos con sus capellanes y auxiliares y una gran cantidad de templos pequeños.

Pregunta undécima

Si ¿las disposiciones o cánones de la Iglesia Católica, Apostólica, Romana, obligan a los señores sacerdotes encargados de un templo a ejercer su ministerio [dentro] o fuera de él, en actos tales como la confesión, la comunión, la extremaunción y otros?

Undécima respuesta

No todos los sacerdotes encargados de templos están obligados expresamente por las disposiciones referidas a ejercer su ministerio fuera de dichos templos en los actos a que se refiere la pregunta, pues quienes tienen



esa obligación expresa son los párrocos; es decir, los encargados de una parroquia. En cuanto a los capellanes de los otros templos, la obligación de ejecutar esos actos es más bien moral y de conveniencia propia moral, si el sacerdote procede con toda buena fe y cree realmente que con tales actos hace un bien a sus semejantes. De conveniencia propia, porque la puntual ejecución de esos mismos actos, por consecuencia natural, aumenta el prestigio y cantidad de limosnas que reciben dichos capellanes, como la puntual ejecución de los trabajos de cualesquiera actividades profesionales, aumenta el prestigio y los honorarios de cualquier profesionista.

Por lo demás, los párrocos no sólo tienen esas obligaciones, sino que, como lo asienta Donoso en el párrafo 6, capítulo IX, de la obra citada, tienen el deber (un poco indiscreto en opinión del suscrito) de visitar a sus feligreses e informarse de sus familias, sirvientes y operarios, para lo cual, sin duda alguna, no habría tiempo que bastara.

#### Pregunta duodécima

Si según los cánones de la Iglesia Católica, Apostólica, Romana, ¿deben los señores sacerdotes predicar la doctrina cristiana y excitar a los fieles a practicar periódicamente determinados actos del culto, tales como oír misa los domingos y días festivos, confesar, comulgar, etcétera?

#### Duodécima respuesta

En concepto del suscrito, la pregunta que precede debe contestarse afirmativamente, aunque teniendo en cuenta lo expuesto ya sobre la no obligatoriedad del derecho canónico en nuestro país.

#### Pregunta decimotercera

¿Cuáles son los actos que incluye el ministerio sacerdotal?

#### Decimotercera respuesta

Las obligaciones impuestas por el *Codex Juris Canonici* y por los tratadistas a los clérigos en general se refieren más bien a la conducta privada que a las funciones propias del ministerio sacerdotal, ya que, salvo algunas prescripciones como la absoluta castidad, la prohibición de casarse, la de portar armas y algunas otras relativas a la indumentaria personal y a los espectáculos públicos, todas ellas pueden considerarse como obligaciones de cualquier particular honorable. En realidad, las obligaciones propias del mi-

nisterio sacerdotal están prescritas para cada una de las diversas categorías o jerárquicas que se encuentran en el clero. Así por ejemplo según Donoso (párrafo 4, capítulo VI, libro II, de la obra citada), las obligaciones de los obispos son residir en su sede, predicar, administrar los sacramentos, por sí o por otros, ofrecer el sacrificio y cuidar de los pobres. Lo mismo enseña el *Codex Juris Canonici*.

En general, podrían tomarse como tipo las obligaciones de los párrocos, aunque teniendo en cuenta que muchas de ellas no incumben a los capellanes por la naturaleza misma de tales obligaciones y otros no están expresamente obligados a cumplirlas, según antes se advirtió. Las obligaciones de los párrocos, según el Código y autor citados son: residir, predicar, administrar los sacramentos, anunciar en la misa de los domingos los ayunos eclesiásticos y días festivos de la semana siguiente; visitar a sus feligreses e informarse de sus familiares, sirvientes y operarios; orar por sus ovejas (así llaman a sus feligreses); decir sin retribución los domingos la misa *pro populo*; celebrar la misa *tam frequentes ut suo muneri satisfaciante*,<sup>98</sup> (tan frecuentemente como satisfagan su retribución); mantener en su iglesia la pila bautismal, el crisma y los sagrados óleos; y conservar depositado en forma litúrgica el Santísimo Sacramento para el viático de los enfermos; llevar los libros de bautismo, confirmaciones, matrimonios y entierros, así como el de fábrica, donde no haya ecónomo que lo lleve; y finalmente, la formación de matrículas o inscripciones generales de sus feligreses.

#### Pregunta decimocuarta

¿A cuántas personas por término medio puede atender en sus habituales necesidades espirituales de católicos, un sacerdote que dedique ocho horas diarias al ejercicio de su ministerio?

#### Decimocuarta respuesta

La pregunta que precede no es de derecho canónico [puesto] que ninguno de los preceptos y principios de ésta pueden conducir al conocimiento del promedio de las necesidades espirituales a que se refiere la pregunta. Por tanto, un perito en derecho canónico no está legalmente obligado a contestarla y quizá tampoco la estuviera un perito en teología moral, pues en realidad, sólo puede contestarse esa pregunta fundándose en los datos ministrados por el sentido común, la observación y la experiencia. Sin embargo, por el respeto justamente debido y que personalmente profeso a la

<sup>98</sup> El original del texto es: “*tam frequenter ut suo muneri satisfaciante*”.

autoridad judicial ante la cual se rinde el presente dictamen, voy a intentar contestar la referida pregunta, fundándome en los datos que me ministran el sentido común y la observación solamente, ya que experiencia personal no la he tenido sobre el particular.

Por lo que al sentido común se refiere, permítaseme citar a su más alto exponente, quien según se dice, es Sancho Panza. En el capítulo LX de la segunda parte del *Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha*, se lee:

Hecho esto, con lo cual todos quedaron contentos, satisfechos y pagados, dijo Roque a don Quijote. Si no se guardase esta puntualidad con estos, no se podría vivir con ellos, a lo que dijo Sancho. Según lo que aquí he visto, es tan buena la justicia, que es necesario que se use aún entre los mismos ladrones.

Sin ánimo de agraviar a nadie, y parodiando tan acertada frase, bien podemos decir que “es tan buena la Revolución, que es necesario que se use aún entre los mismos reaccionarios”. En efecto ¿de dónde, si no del triunfo ideológico de los principios revolucionarios, viene un sacerdote católico a reclamar ocho horas de trabajo, cuando según los mismos sacerdotes dicen [que] su misión es un verdadero apostolado para el cual no hay tiempo fijo de trabajo y solamente debe tomarse para descanso el tiempo estrictamente necesario para el sostenimiento de la vida material? ¿Habrán triunfado de tal manera la Revolución, que lleguemos a ver a un cura párroco demandando al arzobispo, ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, el pago de horas extraordinarias de trabajo? El absurdo de semejantes ideas salta a la vista.

Por otra parte, el mayor o menor tiempo que inviertan los sacerdotes en las necesidades espirituales de los fieles, depende mucho de las circunstancias de lugar, pues no es lo mismo confesar en la iglesia, que salir de ella a oír la confesión a otra parte. Depende del carácter de los fieles, pues los hay concisos y los hay prolijos y depende finalmente del carácter del sacerdote y del concepto que éste se haya formado de su misión.

En corroboración de este aserto puede citarse una observación personal. El autor de este dictamen ha podido notar que muchos sacerdotes españoles jóvenes, dotados de toda la energía de su raza y hombres de sociedad, han creído que su misión es para el futuro más que para el presente y percatándose de la influencia que ejerce la mujer en la sociedad, ponen una atención preferente a la preparación de madres de familia y de allí que se dediquen con especialidad a dirigir las conciencias de las mujeres jóvenes, casadas o no, sobre todo si por su posición social y económica pueden ejercer su influencia no sólo en el seno de sus familias, sino también fuera de éstas. Tan paternales cuidados de esos sacerdotes tienen como resultados,

primero, que se vean asediados por aquellas jóvenes penitentes; segundo, que los mismos sacerdotes recojan el premio de sus desvelos, tanto en el acendrado y respetuoso afecto de sus hijas de confesión como [...].<sup>99</sup>

En cambio, los sacerdotes viejos y cansados de la vida, los que con las facciones del indio conservan la melancolía y a reserva de éste, y carecen de trato social, los que más que dedicarse a salvar las almas de los jóvenes se dedican al cuidado de salvar a los que por razón natural, o sea por los años, se encuentran más próximos a comparecer ante la Justicia Divina, casi siempre miran desierto el tribunal de la penitencia, viven casi en el más completo aislamiento y las ofrendas y limosnas para el culto y para ellos mismos, huyen de sus escarcelas, a menos que encaminen sus actividades al campo de la política ya sea religiosa o profana.

Por tanto, el mayor o menor número de fieles que un sacerdote puede atender en determinado período de tiempo depende muy principalmente de factores psicológicos, tanto del sacerdote como de los fieles. Es decir, de factores que no son susceptibles de medida ya que no se pueden contar, pesar o medir, y que por lo mismo constituyen cantidades y no números, lo cual hace imposible tomar un promedio, toda vez que esta operación es esencialmente aritmética.

#### Pregunta decimoquinta

Teniendo en cuenta lo anterior, ¿cuál debe ser aproximadamente la relación entre el número de sacerdotes y el de fieles para que resulte adecuada esa relación a las necesidades de los fieles?

#### Decimoquinta respuesta

Si como lo requiere la pregunta que se trata de contestar vamos a tener en cuenta lo determinado anteriormente, toda vez que hemos dictaminado que es imposible determinar el número de fieles que puede atender un sacerdote en determinado espacio de tiempo, es claro que tampoco podrá determinarse la relación entre el número de sacerdotes y el de fieles.

Por otra parte, aunque la pregunta se refiere expresamente a la relación entre el número de sacerdotes y el número de fieles, en realidad lo que pretende el quejoso es que se determine la relación entre el número de sacerdotes y el de habitantes, supuesto que la ley impugnada no se refiere al número de fieles, sino al de habitantes.

Planteada la cuestión de esta manera, el problema se complica más aún, porque sería preciso conocer la relación entre el número de habitantes y

<sup>99</sup> Texto ilegible del original.

el de *verdaderos fieles* de la Iglesia Católica. [Este es un] dato muy difícil de adquirir pues en nuestro medio con relación al catolicismo puede decirse que los habitantes del Distrito Federal están divididos en los siguientes grupos: 1o. Personas bautizadas que creen los dogmas católicos y siguen estrictamente las prácticas de esa Iglesia; 2o. Personas bautizadas que, sin preocuparse de los dogmas por conveniencia o simplemente por costumbre, siguen las prácticas de la misma Iglesia; 3o. Personas bautizadas que creen en los dogmas católicos, pero que por apatía no siguen las prácticas de tal Iglesia; 4o. Personas bautizadas que no creen los dogmas ni siguen las prácticas de la Iglesia Católica, aunque no han abrazado ostensiblemente otra religión; 5o. Personas bautizadas, pero que han abrazado otra religión; y 6o. Personas que no han sido bautizadas, ni han pertenecido jamás a la Iglesia Católica.

La estadística oficial probablemente nos daría el dato relativo al último grupo, pero no nos da ni puede darnos los relativos a los primeros cinco grupos. Por su parte, la Iglesia Católica considera como fieles suyos a todos los que han sido bautizados, lo cual es falso por todos [los] conceptos; pero muy especialmente en relación con el asunto que nos ocupa, ya que es claro que no se necesita sacerdote alguno para los grupos 4o., y 5o. y muy pocos para el grupo 3o.; tres grupos que probablemente constituyen una inmensa mayoría en nuestro medio.

De allí se sigue que, aún considerada la cuestión desde el punto de vista de la Iglesia solamente, no es tan grande el número de sacerdotes que se necesitan como a primera vista parece. La prueba patente está en que antes de la vigencia de la ley impugnada, no obstante que según las disposiciones canónicas sólo los párrocos están obligados a ministrar los sacramentos, en el Distrito Federal había solamente cuarenta y siete parroquias, prueba inequívoca de que ellas bastaban para sus fines en concepto del mismo clero. De suerte que, en el concepto oficial del Arzobispado de México, bastaría para el Distrito Federal cuarenta y siete curas, cuarenta y siete vicarios y los miembros de los dos cabildos; es decir, poco más de cien sacerdotes.

Lo anterior es un aspecto de la cuestión, pero si se tiene en cuenta que, como lo hemos demostrado con documentos oficiales de la Iglesia Católica (al *Syllabus* y varios preceptos del *Codex Juris Canonici*) al contestar la pregunta quinta, la misma Iglesia Católica no limita sus actividades a la finalidad religiosa, sino que pretende invadir facultades exclusivas del Estado, desconociendo la soberanía de éste y constituyendo para él una amenaza. Por lo cual, el mismo Estado en ejercicio de un legítimo derecho de defensa, debe tomar las medidas necesarias para su seguridad. Es claro que la limitación del número de sacerdotes no está basada ni debe basarse en

las necesidades religiosas exclusivamente, sino también en las necesidades políticas de la población del Distrito Federal considerada como parte del pueblo mexicano que es el soberano, y esas necesidades políticas, ni son las mismas en todos los tiempos, ni pueden determinarse *a priori*. Pero en todo caso, si oficialmente la Iglesia Católica consideraba suficientes poco más de cien sacerdotes y ese número había de limitarse por necesidades políticas, no podía esperarse que nuestros legisladores establecieran una proporción que permitiera mayor número de los sacerdotes considerados como indispensables para la Iglesia.

En realidad, solamente la práctica y la actitud de la misma Iglesia pueden determinar hasta donde debe llegar esa limitación, o si no debe haber limitación alguna. Si la Iglesia prescindiera de la actitud arrogante que la hace considerarse independiente y aún superior al Estado y limitara sus actividades a un fin exclusivamente religioso, sin pretender invadir la esfera de acción de la autoridad civil, probablemente no habría limitación alguna para el número de sacerdotes y la oferta de los servicios por parte de éstos y la demanda de tales servicios por parte de los verdaderamente católicos, fijaría de una manera automática el número de sacerdotes necesarios.

Desgraciadamente la Iglesia Católica jamás abandonará su arrogancia y su ambición de poder temporal y siempre será necesario que el poder público ponga más o menos restricciones a sus actividades.

Tal es la situación actual y como no es posible determinar el número de fieles que pueda atender un sacerdote en determinado período de tiempo, ni tampoco el número de verdaderos católicos y observantes de sus prácticas que hay en el Distrito Federal, es claro que tampoco se puede determinar la relación que debe existir entre el número de sacerdotes y el número de fieles, o entre el número de sacerdotes y el número de habitantes.

De lo expuesto se infiere que la limitación establecida por la ley de 26 de diciembre de 1931 publicada en el Diario Oficial del 30 del mismo mes y año, es, y por la naturaleza de las cosas tiene que ser, una limitación empírica. Se infiere así mismo que habiendo sido confiada esa limitación a las legislaturas de los estados y naturalmente al Congreso de la Unión como legislatura para el Distrito y territorios federales, aunque el Poder Judicial considerara exagerada tal limitación, nada podría hacer para remediarla. Pues, así como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha declarado que la proporcionalidad y equidad de los impuestos no puede ser materia de amparo, y que el remedio contra los impuestos desproporcionados o poco equitativos consiste solamente en el ejercicio del voto, llevando a las legislaturas a ciudadanos ecuanímenes y prudentes, así también tendría que declarar que la extensión de la limitación del número de sacerdotes no

puede ser materia de amparo. Y que el remedio contra una exagerada limitación consistiría en el ejercicio del derecho de voto, para llevar a las legislaturas y al Congreso de la Unión, a ciudadanos ecuanímenes y prudentes. Este último, suponiendo que la limitación establecida sea exagerada; pero como en realidad no podrá decirse que lo sea, mientras una doble experiencia (religiosa y política) no venga a demostrarlo, es claro que lo único que puede y debe hacerse es que los sacerdotes católicos se sometan a esa limitación y si quieren mayor número de sacerdotes, que demuestren por su conducta general que reconocen plenamente la soberanía del pueblo mexicano, ejercida por medio de los poderes federales y de los estados, en los términos de la Constitución. Que demuestren también por su conducta que no tratan de invadir la esfera de acción propia del Estado; y que demuestren por último que, en vez de obstruccionar al gobierno, tratan de colaborar con él en todo aquello que tienda al bienestar y progreso intelectual, moral y material del pueblo mexicano. Sólo así podrán demostrar que realmente son patriotas y sólo así podrán obtener una libertad completa de acción que, en otras condiciones sería atentatoria contra la soberanía nacional y contra los intereses morales y materiales del pueblo.

Señor Juez:

Con lo anterior creo dejar terminada la misión de perito con que usted se sirvió honrarme. Honra que agradezco profundamente y sólo me permito añadir que en el curso de este dictamen, he procurado citar autores religiosos y documentos oficiales de la Iglesia Católica; que cuando he tenido que recurrir a autores profanos, he citado solamente a Cervantes, de cuyo catolicismo nadie duda, al señor Methodio Maranhao, únicamente a título de información y no de doctrina, a Jellinek y a Valery, cuyo prestigio científico está fuera de toda duda y cuyas obras han servido de texto por varios años en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Nacional, por lo cual puede decirse que ellas inspiran a todos los jóvenes juriconsultos mexicanos.

Esas mismas obras fueron propuestas como textos por el suscrito, cuando tuvo la honra de ser director de la Facultad antes mencionada. Es decir, en una época en que yo no podía imaginarme siquiera que iba a tener que dictaminar en este asunto y por tanto, las referencias que hago a las mismas obras son el resultado de mis convicciones personales, formadas mucho antes de mi nombramiento como perito, lo cual demuestra la sinceridad de mi dictamen.

Protesto, pues, haber procedido en el desempeño de mi cargo, según mi leal saber y entender y con sinceridad y buena fe.

*Obra jurídica de un constituyente: Fernando Lizardi*, tomo II, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 23 de septiembre de 2019 en los talleres de Ultradigital Press, S. A. de C. V., Centeno 195, Valle del Sur, Iztapalapa 09819 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470, ext. 364. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 70 x 95 de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 100 ejemplares (impresión digital).



**D**on Fernando Lizardi fue uno de los diputados constituyentes del Congreso de 1916-1917 más destacados; prestigioso jurista; catedrático y director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, hoy Facultad de Derecho de la UNAM.

El volumen que el lector tiene en sus manos contiene algunos documentos personales y profesionales de Fernando Lizardi, hallados en su archivo, que la familia conservó hasta nuestros días. Aquí se verán no solamente textos particulares del distinguido jurista, sino también algunas pistas importantes para la historia del Constituyente de 1916-1917, además de otros temas relevantes para nuestra historia del juicio de amparo, desconocidos hasta la fecha, dada la intervención que tuvo en la misma en su calidad de asesor del procurador general de la República.

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)



Tomo II



Obra completa