

ARTÍCULO 121

dico, quebrantaría el estado de derecho y el sistema federal, desde el momento que se estaría haciendo prevalecer una cuestión claramente procedimental sobre una sustantiva y esencial como lo es la relativa al principio de supremacía constitucional, tutelado por el artículo 133, acorde al cual la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ellas, son la ley suprema de toda la Unión. En vista de esto es de concluirse que la responsabilidad subsiste incluso de realizarse tal supuesto hipotético.

Es decir, aun cuando se realizara dicho supuesto hipotético, máxime que, por otro lado, debe tenerse presente que si la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento, al grado que quien la infrinja responde de ello; no se ve razón jurídica valedera ni de base que permita eximir de responsabilidad al gobernador que no publique las leyes federales, ni haga que se cumplan, cuando precisamente el artículo 120 constitucional tiende a evitar que exista esa ignorancia de las leyes federales en las entidades federativas.

BIBLIOGRAFÍA: Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Norgis, 1959, pp. 40 y 363; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 166-169.

Federico QUINTANA ACEVES

ARTÍCULO 121. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

- I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;
 - II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación;
 - III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.
- Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;
- IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros, y
 - V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes serán respetados en los otros.

COMENTARIO: El artículo 121 encuentra sus raíces en la Constitución norteamericana que constituyó el primer modelo federal y se vio obligada a regular los posibles conflictos de las leyes estatales. En un excelente estudio, Eduardo Trigueros da cuenta del desarrollo de esta norma en la Constitución de los Estados Unidos, la cual faculta al Congreso Federal para resolver, mediante normas generales, los posibles conflictos que se susciten al respecto. Se pretendía establecer un método diferente al internacional que deja a cada estado en libertad de reconocer o no actos jurídicos realizados en otros estados. El sistema federal tenía que preservar la unidad y para ello era necesario que como dice el propio texto de la Constitución norteamericana: *"Full faith and credit shall be given in each state to the public acts, records and judicial proceedings of every other state. And the Congress may by general laws prescribe the manner in which such acts, records and proceedings shall be proved and the effect thereof"*.

Es notable la similitud de la disposición de la Constitución norteamericana con la que fue recogida por el Constituyente mexicano de 1824 que decía lo siguiente: "En cada uno de los Estados de la Federación se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros Estados. El Congreso general uniformará las leyes, según las que deberán probarse dichos actos, registros y procedimientos".

En 1857 el texto fue modificado para quedar en los términos siguientes: "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos".

Como puede apreciarse, la esencia del artículo quedó intacta y la modificación principal se refiere a que el Congreso ya no *uniformará* las leyes, la cual es una expresión ambigua y difícil de poner en práctica, puesto que de no ser por una disposición federal legislativa no parecería posible algún otro medio para lograr la mencionada uniformidad. El texto de 1857 prevé que el Congreso *puede* mediante leyes generales señalar la forma como deben probarse los actos correspondientes.

Este artículo que forma parte del título V: "De los Estados de la Federación", regula algunos aspectos de particular importancia en nuestro sistema federal. Atiende esta disposición a lo que los autores tratan dentro de los aspectos relativos al conflicto de leyes, los cuales deben ser normados de manera particular en los sistemas federales, en virtud de que por la naturaleza de ellos, coexisten en el territorio de un mismo Estado nacional diversas legislaciones correspondientes a los estados federados.

En la doctrina mexicana se ha analizado este problema y ha quedado de manifiesto que el texto tomado de la Constitución norteamericana fue objeto de una traducción excesivamente literal que no recogió el verdadero sentido técnico-jurídico de las expresiones empleadas en el precepto estadounidense; así, por ejemplo, la noción *actos públicos* del artículo constitucional mexicano proviene de la expresión *public acts* que usa el Constituyente norteamericano y que tiene básicamente la connotación de acto legislativo. *Act*, en términos del derecho

norteamericano, es una disposición legislativa de carácter general, de modo tal que lo que trataba de hacerse notar en el texto original, era el reconocimiento de las leyes de un estado en todos los demás, pero no en el sentido de que las leyes de un estado tuvieran vigencia en el resto, sino en cuanto al reconocimiento de la validez de los actos realizados bajo dichas leyes, no podía ponerse en duda en un estado, la validez de la legislación expedida por otro, por supuesto para regular las situaciones internas del estado que expidiera la ley en cuestión.

No obstante la diferencia del sentido de la expresión que hemos señalado, lo cierto es que el término *actos públicos*, implica en sí mismo a las leyes, es decir, la expedición de una ley por un estado es, sin duda, un *acto público*, como lo pueden ser otro conjunto de actos que no sean necesariamente leyes; por ejemplo, la elección de un gobernador o su toma de posesión constituyen actos públicos que deben ser reconocidos y a los cuales se debe "dar entera fe y crédito" en todos los demás estados. Así pues, pese a que existe efectivamente una imprecisión técnica en el uso del término *actos públicos* en el artículo 121, esta expresión, de cualquier manera, incluye a las leyes a las que hacía referencia la denominación original usada por la Constitución norteamericana, así como otros diversos actos de naturaleza pública a los que abarca la obligación de dar entera fe y crédito por parte de todos los demás estados.

Se objeta también la expresión *registros* usada por el Constituyente, en sustitución de la palabra inglesa *records* que aparece en la Constitución norteamericana. Se ha dicho que podía haberse empleado también la expresión "inscripciones". En realidad pese a que efectivamente es válida la objeción lingüística, la palabra *registros* también tiene la connotación adecuada para dar cuenta de lo que quiere decirse con ella. En el antecedente norteamericano *records* implica igualmente *actos administrativos* que, de cualquier modo, se entienden comprendidos, en la legislación mexicana, bajo el término de *registros*, el cual puede abarcar actos registrales como los relativos al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, también los actos notariales quedan dentro de esta connotación, e incluso cualquier acto administrativo que implique la existencia de una constancia respecto de una determinada situación jurídica.

Por último, la expresión *procedimientos judiciales* viene de la norteamericana, *judicial proceedings* que, en estricto rigor, según señala el propio Trigueros, hace alusión a las resoluciones judiciales. En este caso el haber traducido literalmente no dmeritó la expresión, puesto que toda resolución de un juez o tribunal es parte o resultado de un procedimiento judicial.

La parte final del párrafo primero señala que el Congreso de la Unión, haciendo uso de su facultad legislativa, prescribirá la manera de probar los actos, registros y procedimientos a los que se refiere el artículo, así como su efecto. Esta disposición se encontraba ya presente desde la Constitución de 1857 pero, en realidad bajo la vigencia de ésta, nunca fue emitida una ley reglamentaria para complementar la voluntad del Constituyente. Tampoco, hasta ahora, ha sido expedida la ley reglamentaria del artículo 121 para la verificación de los actos, registros y procedimientos a los que hace referencia. En la Constitución de 1917 por cierto, se modificó la facultad potestativa que tenía el Congreso de

la Unión de poder emitir leyes al respecto, para indicar que el Congreso debe emitir tales leyes al decir "prescribirá la manera de probar dichos actos". El Constituyente de 17 introdujo, sin que pueda precisarse el origen de esta transformación, un conjunto de bases a las que debería sujetarse el legislador ordinario al reglamentar el artículo 121.

La primera de dichas bases se refiere a que las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él; esta primera base hace alusión al ámbito espacial de validez de la legislación estatal y debe ser interpretada en conjunto con el resto del artículo. Por supuesto, ésta es la base primordial a la que debe sujetarse la reglamentación que haga el Congreso de la Unión. El hecho de dar entera fe y crédito a actos, registros y procedimientos judiciales, como se ha venido señalando, constituye el reconocimiento de actos sucedidos bajo la vigencia de una ley estatal determinada, pero este derecho creado, estos derechos adquiridos bajo la vigencia de una determinada ley estatal, no pueden interpretarse en el sentido de que un estado aplique, por razones —por ejemplo— de ciudadanía estatal la ley de otro estado, es decir que una persona nacida en el estado de Veracruz no puede alegar por ese hecho que le sea aplicada la ley veracruzana, pongamos por caso, en el estado de Puebla, y así lo determinó, por cierto, una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, respecto a una cuestión que le fue planteada en el año de 1935. De tal manera pues, que la fracción primera debe entenderse como la base general del sistema de normas diferentes en el ámbito nacional, reconociendo que las normas estatales sólo son aplicables en el estado que las emite. No debe extenderse esta interpretación a la idea, llevada al extremo, de que si las leyes sólo son aplicables en el estado emisor, los actos que de ellas emanen no podrán tener reconocimiento por los demás estados. Es claro que la existencia de este reconocimiento, que consiste en dar entera fe y crédito a los actos públicos, a los registros y a los procedimientos judiciales de un estado, significa que todos los demás deben reconocer estos actos como válidos una vez que han ocurrido derivados de la legislación correspondiente; pero ello no quiere decir que tal legislación puede extender su ámbito espacial de validez de un estado a otro, puesto que precisamente la existencia de legislaciones diferentes es esencial al sistema federal.

La segunda base se refiere a la regulación que debe darse a los bienes muebles e inmuebles, y señala que éstos se regirán por la ley del lugar de su ubicación, es decir, se aplica la regla conocida como *lex rei sitae*, la cual significa que las cosas se rigen por la ley del lugar donde se encuentran ubicadas. Este principio, generalmente aceptado en derecho internacional, fue recogido por el Constituyente para que sirviera como fundamento de la normatividad que expidiera el Congreso de la Unión al respecto, de modo tal que, independientemente de que en un estado se otorgue entera fe y crédito a los actos ocurridos en otro, el régimen aplicable a los bienes debe ser el del sitio donde tales bienes se encuentren.

En la fracción tercera se fijan las reglas para la ejecución de sentencias distinguiendo entre las relativas a derechos reales, es decir, sobre las cosas y las re-

ferentes a derechos personales. Cuando se trata de sentencias sobre derechos reales o sobre bienes inmuebles ubicados en otro estado, se señala que sólo tendrán fuerza ejecutoria en este segundo estado, cuando así lo dispongan sus propias leyes. Aquí se encuentran dos problemas, el primero, una aparente contradicción con la fracción primera, la cual establece que la ley sólo es obligatoria en el estado que la emite, y si de acuerdo a dicha ley ha sido pronunciada una sentencia relativa a un derecho real o un bien inmueble que se encuentra en otro estado, parecería imposible su ejecución dado el contenido de la citada fracción. Empero, la interpretación debe hacerse armónicamente contemplando el artículo como un todo, y se entiende que la fracción III fija una regulación específica en cuanto a la forma como se deben ejecutar las sentencias que se pronuncian en un estado y que pretenden tener efectos en otro. Cuando se trate de derechos reales o bienes inmuebles, en virtud de que las cosas están regidas por la ley del lugar donde se encuentran, la sentencia pronunciada sobre aquéllas en otro estado no podrá ejecutarse sino mediante el consentimiento de la entidad en que dichos bienes estén.

El segundo problema se centra en la objeción a que sea una ley local la que determine cuándo procede la ejecución de estas sentencias. Esta crítica parece lógica, pues sería preferible que fuera efectivamente una ley federal la que señalara en qué casos una sentencia pronunciada en un estado puede tener efectos en otro; sin embargo y en virtud de que también debe tenerse en cuenta el hecho de que la ley de cada estado debe regir los bienes muebles e inmuebles que en él se encuentren, no resulta inadecuado que, con base en las normas que expide el Congreso de la Unión, cada estado pueda emitir su legislación al respecto. En este sentido podría parecer que si no existe la ley que regule esa situación ninguna sentencia podría ejecutarse en un estado diferente de aquel en el que se encontraba el juez que la pronunció. Esto se ha resuelto a través de la acción de la Suprema Corte de Justicia que mediante sus decisiones ha intervenido en la solución de este tipo de problemas.

En cuanto a los derechos personales, queda claro que la sentencia sobre ellos sólo puede ejecutarse en otro estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que la pronunció. Esto quiere decir que si una persona tenía su domicilio en un estado y estaba naturalmente sometida a su jurisdicción al iniciarse el proceso, y luego se traslada a otro estado, puede éste admitir la ejecución de sentencia pronunciada por el tribunal que era competente originalmente, en razón del primer domicilio que tenía el condenado. También se surte la competencia en virtud de la admisión expresa de someterse a una determinada jurisdicción; esto es frecuente, por ejemplo, en los contratos donde las partes señalan expresamente que se someterán a los tribunales de determinada entidad federativa, y ante esa aceptación explícita, debe entenderse que el estado donde se encuentre la persona que se sometió de manera clara a otra jurisdicción, debe estar en condiciones de ejecutar la sentencia correspondiente.

La parte final de este segundo párrafo de la fracción III, como lo han señalado varios autores, supone una reiteración de la garantía de audiencia dado que

no podría admitirse la ejecución de una sentencia contra alguien que no hubiese sido citado personalmente al juicio correspondiente, es decir, que hubiera quedado en estado de indefensión por no haber podido ser escuchado.

En cuanto a la fracción IV, ésta hace alusión a los actos del estado civil indicando, como es el principio general en derecho internacional, que los actos del estado civil que se ejecutan de conformidad a las leyes de un estado, deben tener validez en todos los otros. Se entiende que un matrimonio celebrado en un estado de acuerdo a su ley, debe ser válido en todos los demás. Algunos problemas se encuentran, sin embargo, en cuanto a otros actos del estado civil como puede ser el divorcio. Si éste es declarado según las leyes de un estado diferente a aquel donde está ubicado el domicilio del matrimonio, se puede dar lugar a un no reconocimiento por parte del otro estado.

Los asuntos del estado civil requieren de una adecuada regulación, pues no resulta suficiente la disposición constitucional. Las complicaciones que pueden presentarse en esta materia son muy variadas; Arellano García refiere el caso de un hijo adoptivo cuya adopción se realizó conforme al Código Civil del Distrito Federal, el cual reclamó su participación de la herencia del adoptante, cuya tramitación judicial se efectuaba en Hidalgo, en donde la legislación no contemplaba la adopción. El juez hidalguense, aplicando su ley, no le concedió derecho a participar en la herencia, pero la Suprema Corte concedió el amparo en favor del hijo adoptivo.

El máximo tribunal de nuestro país ha distinguido entre leyes de aplicación estrictamente territorial y leyes extraterritoriales, entendiendo por tales, las que dan lugar a determinadas cualidades jurídicas que son inherentes a las personas. Estas cualidades —como ocurre con el estado civil— quedan regidas por la ley del lugar en que se originó el acto y sus efectos se extienden al territorio de los demás estados miembros de la Federación.

La fracción V previene que los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros. En realidad este caso podría quedar comprendido dentro de los registros a los que, en términos generales se refiere el párrafo primero del artículo y a los cuales los estados deben dar entera fe y crédito. La razón por la que se distinguió de manera particular esta hipótesis no se conoce, pues no hay ninguna referencia al respecto en los debates del Constituyente.

La expresión "serán respetados" debe entenderse en el sentido de que cada estado está obligado a permitir el ejercicio de la profesión de que se trata a quien se encuentre amparado por un determinado título expedido de acuerdo a las leyes de otro estado. Este criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia en diversas ejecutorias en las que ha estimado que la presentación de un título profesional expedido por las autoridades de un estado, debe considerarse como prueba de que el interesado ha adquirido derechos para el ejercicio de su profesión, mientras no se demuestre que con la expedición del documento se violaron las leyes aplicables al caso (Amparo administrativo en revisión 815/31. Gutiérrez Ituarte Francisco, 1º de octubre de 1932).

La Corte ha sido clara en cuanto a la consideración de que la exigencia de

formas adicionales de comprobar la validez de los títulos, o de probar la realización de estudios anteriores a los profesionales, constituye una práctica inconstitucional. En el amparo administrativo en revisión 3595/40, de 9 de octubre de 1940, se dice que "Exigir que el portador de un título compruebe la legalidad del mismo no sólo con la exhibición del propio título, sino con otros elementos probatorios que demuestren que el profesionista cursó las materias necesarias para obtenerlo, es admitir el absurdo de suponer que los certificados con que pudiera acreditar que hizo esos estudios, o algún informe testimonial que pudiera ofrecer con el mismo fin, merecen mayor fe que el título mismo..."

En otra ejecutoria de 1941, la Corte determina que respetar el título profesional implica respetar también el ejercicio profesional que el mismo título ampara y que el sentido de la fracción V de este artículo no puede limitarse a tener por cierto que determinada persona posee un título profesional expedido por otro estado.

BIBLIOGRAFÍA: Arellano García, Carlos, *Derecho internacional privado*, 6ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 657-669; *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1982)*, Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López (compiladores), México, UNAM, 1984, t. I, II y III; Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional privado*, 3ª ed., México, Harla, 1983, pp. 355-356; Siqueiros, José Luis, *Síntesis del derecho internacional privado*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1971, pp. 65-73; Trigueros Saravia, Eduardo, "El artículo 121 de la Constitución", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 8, núm. 8, 1984, t. 1, pp. 181-205.

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ.

ARTÍCULO 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

- a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;
- b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:
 - 1. La Asamblea de Representantes;
 - 2. El Jefe del Distrito Federal; y
 - 3. El Tribunal Superior de Justicia.
- c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;